



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

REGION GUADELOUPE GESTION DE L'OCTROI DE MER

Exercices 2014 (à compter du 2 mai) et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 9 octobre 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	9
1. UN DISPOSITIF ANCIEN, MAINTENU « PROVISOIREMENT » MALGRÉ LA CRÉATION DU MARCHÉ UNIQUE EUROPÉEN	10
1. 1. Une exception à l'interdiction des droits de douane au sein de l'Union européenne	10
1.1. 1. Des objectifs et un mécanisme encadrés par des décisions européennes	11
1.1. 2. Un dispositif d'exonération sur les importations ajouté par la loi nationale	13
1. 2. Un régime d'imposition sensiblement plus complexe que la TVA	15
1.2. 1. Une complexité concernant tant l'assiette que la délimitation de l'assujettissement ou, encore, la liquidation de la taxe	16
1.2. 2. Un dispositif mal articulé avec la TVA	17
2. UN RÉGIME DE PROTECTION DOUANIÈRE CONSTITUANT D'ABORD UNE RESSOURCE SUPPLÉMENTAIRE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, À LA MAIN DE LA RÉGION	18
2. 1. Une ressource supplémentaire rendue possible par une réduction du taux de TVA consentie par l'État	18
2.1. 1. Une recette supplémentaire pour la région	19
2.1. 2. Une recette répartie entre les communes par la région	22
2.1. 3. Une recette communale qui fait plus que compenser la mauvaise tenue des bases fiscales et la faiblesse des recettes fiscales de droit commun des communes	24
2.1. 4. Le FRDE : une ressource d'investissement gérée par la région dont les conditions d'emploi ne sont pas strictement respectées	26
2. 2. Une logique de taxation et d'exonérations à l'importation non discernable	27
2.2. 1. Une politique d'exonération erratique, pour des montants très élevés et sans contrepartie identifiée en termes de développement économique	27
2.2. 2. Un faux marché unique antillais qui suscite des contournements	29
2. 3. Une gestion opaque du dispositif fiscal	30
2.3. 1. Un dispositif régional illisible pour les opérateurs économiques	30
2.3. 2. Des exonérations qui pèsent très majoritairement sur la part communale	31
2.3. 3. Un pilotage délégué, de fait, à une commission <i>ad hoc</i> ambivalente	32
2.3. 4. Une information des élus régionaux et communaux insuffisante	35
2. 4. Une évaluation non rigoureuse des effets de ce régime	35
2.4. 1. Un défaut de statistiques qui nuit à la justification de ce régime fiscal	35
2.4. 2. Un rapport annuel obligatoire lacunaire et produit seulement trois fois depuis 2014	36
2.4. 3. Une cohérence reconstituée <i>a posteriori</i>	38
2.4. 4. Des surcoûts allégués sur la base de déclarations non étayées	38

3. UN SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DONT L'EFFICACITE N'EST PAS MESUREE.....	41
3. 1. Des résultats non documentés après trente ans de mise en œuvre, malgré un nombre restreint de bénéficiaires	41
3.1. 1. Un dispositif de différentiels tarifaires dont les effets positifs d'ensemble sur l'économie ne sont pas démontrés.....	41
3.1. 2. Un nombre restreint d'entreprises bénéficiaires	48
3. 2. Des effets de distorsion de concurrence	49
3.2. 1. Le nombre d'entreprises assujetties n'a pas augmenté au niveau attendu en 2015	49
3.2. 2. La production locale n'est que partiellement déclarée	50
3.2. 3. La barrière à l'entrée sur les biens constitue aussi une barrière à l'implantation de nouveaux acteurs sur le marché.....	51
3. 3. Une pratique généreuse d'exonérations sans contrepartie affichée et porteuse de risques juridiques	52
3.3. 1. Des avantages importants accordés à un nombre limité d'entreprises	52
3.3. 2. Un régime d'exonérations peu lié à l'intérêt général et dont la légalité n'est pas assurée	54
3.3. 3. Un régime européen et un régime français dont l'effet cumulatif n'est pas pris en compte.....	57
3. 4. Un facteur de hausse des prix au-delà des seuls prélèvements fiscaux.....	58
3.4. 1. Un prélèvement payé par les consommateurs sans contrepartie.....	58
3.4. 2. Un facteur de hausse des prix sur les produits locaux et sur les « importations ».....	60
3.4. 3. L'usage de l'octroi de mer : un facteur indirect de hausse des prix supporté <i>in fine</i> par les ménages les plus modestes.....	63
GLOSSAIRE __	66

SYNTHÈSE

Avertissement : le présent rapport porte sur la période antérieure à la crise sanitaire du Covid-19 mais les constats qu'il formule n'en sont pas modifiés pour autant, la baisse de générale des rentrées fiscales ne distinguant pas ce régime de celui d'autres taxes sur la consommation, au niveau national et international.

Vieille imposition qui remonte à 1825 pour la Guadeloupe, l'octroi de mer est un impôt spécifique de l'outre-mer, maintenu par le droit européen par dérogation au marché unique. Qualifié de taxe intérieure, il pèse sur les « importations » guadeloupéennes (octroi de mer externe) en provenance de la métropole, de l'Union européenne ou de l'étranger et, aussi, depuis 1992, sur les produits locaux (octroi de mer interne). Son produit alimente les collectivités territoriales de Guadeloupe : communes et région.

L'octroi de mer conjugue un dispositif de différenciation tarifaire entre produits locaux et produits importés et un dispositif d'exonération sur les importations, deux aspects sur lesquels les délibérations régionales jouent un rôle important :

- en tant que mesure spécifique autorisée par l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) portant, notamment, sur la politique douanière, une décision européenne de 2014 autorise pour une durée limitée, venant à échéance au 31 décembre 2020, des différentiels de taux entre les produits importés et les produits locaux inscrits sur trois listes A, B et C, à la demande du conseil régional ;
- au niveau national, la loi ajoute à ces différentiels tarifaires une possibilité d'exonération d'octroi de mer à l'« importation », par secteur d'activité, sur décision du conseil régional.

Ce dispositif fiscal dérogatoire, transitoire, est régulièrement reconduit depuis 1989. L'objectif du régime conçu à partir de cette date est d'accorder temporairement un soutien aux productions locales contre la concurrence des produits importés en rendant ceux-ci plus chers, le temps que les productions locales s'adaptent et deviennent concurrentielles à leur tour, ce qui suppose un progrès de compétitivité de ces entreprises, la consolidation des emplois qu'elles offrent et, à l'issue de la période transitoire, une baisse des prix pour les consommateurs.

L'octroi de mer porte sur les ventes de biens meubles, les services étant exonérés. La différenciation tarifaire autorisée permet d'exonérer une part significative de la production locale qui ne contribue qu'à hauteur de 3 % à la recette totale d'octroi de mer. Même s'il ne repose pas sur le mécanisme de la taxe en cascade, avantage insigne de la TVA, cette taxe payée par les importateurs est répercutée intégralement sur le prix final des produits payé par le consommateur.

L'octroi de mer représente des montants élevés pour la population guadeloupéenne, pour les collectivités territoriales (région, communes) dont il est la première ressource fiscale et pour les entreprises qui le versent et qui bénéficient cependant d'importantes exonérations.

Il représente plus de 40 % des recettes fiscales des communes et de la région et s'ajoute aux ressources de droit commun de ces collectivités territoriales. Les collectivités de Guadeloupe bénéficient ainsi de recettes supérieures à celles de leurs homologues hexagonales en contrepartie d'un abandon de recette non négligeable de la part de l'État. Ce faisant, la région Guadeloupe bénéficie par ce dispositif, outre d'une autonomie financière supérieure, d'une autonomie fiscale dont ne disposent plus les régions de métropole.

L'octroi de mer désigne en réalité deux taxes, réparties en trois ensembles :

- l'« *octroi de mer* » (OM) dont le produit est divisé en deux parts :
 - . une dotation globale garantie qui est une ressource des communes,
 - . un solde qui constitue le fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE) réparti entre les communes et la région ;
- l'« *octroi de mer régional* » (OMR) qui est une ressource de la région.

Le prélèvement total d'octroi de mer, net des exonérations, s'est élevé à 305 M€ en 2019, dont 97 % proviennent de la taxation des importations. Le coût induit par cette taxe pour le consommateur final sur les produits importés est supérieur puisqu'il faut y ajouter, d'une part, les coûts de prestation des intermédiaires comme les commissionnaires en douane, payés par les importateurs et répercutés sur les prix des produits, d'autre part, le fait que l'octroi de mer est inévitablement inclus dans le coût de revient des produits et, donc, dans l'assiette de la TVA, même si la loi dit le contraire.

La région délibère sur l'octroi de mer, recette des communes, et sur l'octroi de mer régional qui est sa principale recette fiscale : elle fixe les taux sur les importations et sur la production locale mais délibère, aussi, sur les exonérations des produits de liste réalisés localement et sur les exonérations des importations par secteur d'activité, ainsi que sur les critères de répartition de la recette entre les communes, soumis à autorisation expresse ou implicite du Gouvernement (article 48 de la loi du 2 juillet 2004).

La région accorde largement les exonérations, ce qui réduit les recettes des communes et rarement les siennes. Au total, le « manque à gagner » que représentent ces exonérations s'est élevé à 111 M€ en 2019 (dont 103 M€ réduisant les recettes communales).

La complexité de l'octroi de mer dont la région modifie fréquemment les règles conduit à son opacité pour le citoyen et pour les opérateurs économiques que sont les entreprises. Il en va de même des élus communaux qui ne sont pas informés que les décisions d'exonération de la région privent les communes d'une part substantielle de leurs ressources.

La communication de la région sur les vertus du dispositif global tel qu'il fonctionne actuellement ne compense pas le manque de transparence sur le pilotage et les décisions. Une commission *ad hoc* « octroi de mer », composée notamment de représentants d'entreprises et où les consommateurs sont peu représentés - et seulement depuis 2016 - est chargée par la région de donner des avis sur les taux et sur les exonérations, dont les demandes individuelles d'exonération. La région ne s'est pas donné les moyens d'une expertise interne qui lui donnerait une autonomie de décision au regard de l'ensemble de sa politique économique et de soutien à l'emploi. Les risques de conflit d'intérêt ne sont pas maîtrisés.

Parmi les actions économiques de la région, la politique fiscale de l'octroi de mer est conçue de manière autonome, sans relation avec les autres dispositifs de soutien à l'économie - tels que le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) - qui ne le citent pas. Les élus régionaux sont peu informés des enjeux de ces décisions qu'ils votent.

La région produit un rapport, en principe annuel, censé rendre compte à l'État du respect des objectifs et des règles fixées par l'autorisation européenne, notamment de la justification précise des écarts de taux. Cependant, le rythme annuel exigé n'est pas respecté et les justifications et données sont présentées selon des méthodes changeantes d'un rapport à l'autre. Dans aucun de ces rapports, la région ne justifie la nécessité des différentiels tarifaires des produits de liste, ni la proportionnalité des taux ; sont présentés des calculs de surcoûts sans fondement vérifiable. Aucune étude d'impact sur le développement économique n'est réalisée. Le dispositif d'exonération d'octroi de mer sur les importations masque la réalité des taux appliqués par rapport aux taux affichés et déclarés à l'Union européenne.

Si l'autorisation européenne est accordée à titre transitoire dans un objectif de convergence, la région considère qu'elle compense des handicaps permanents. Les trente ans de soutien à la production locale par ce dispositif ayant transformé, de fait, une taxe intérieure en droit de douane, ce qu'elle était à l'origine, n'ont pas permis de surmonter les handicaps productif locaux. Les différentiels tarifaires pratiqués constituent autant des entraves au développement économique qu'une protection de l'emploi local. Ils entretiennent au contraire un système figé au bénéfice des entreprises déjà installées.

Les exonérations sur les importations, très généreuses, comportent d'importants risques juridiques, notamment les exonérations ponctuelles dont la justification n'est pas argumentée et qui portent atteinte au principe d'égalité devant l'impôt et au droit de la concurrence.

Si l'octroi de mer n'est pas la principale cause du niveau élevé des prix à la consommation en Guadeloupe, il y contribue de deux manières : d'une part, par son impact direct sur les prix, variable selon les produits mais réel ; d'autre part, par la barrière à l'entrée qu'il représente sur la totalité des importations, y compris sur celles sans équivalent local, par la complexité de sa tarification et l'hermétisme des exonérations. La population est privée de l'accès à la vente par correspondance principalement pour cette raison. Par ailleurs, les taux relatifs à l'importation de produits alimentaires de consommation courante sont très élevés.

Les exonérations ne se traduisent pas par des baisses de prix pour les consommateurs mais contribuent à protéger des marges commerciales excessives et à consolider des monopoles au lieu de favoriser l'installation d'opérateurs locaux compétitifs. Les entreprises en situation monopolistiques peuvent ainsi établir leurs prix par référence aux consommateurs qui disposent du pouvoir d'achat le plus élevé, notamment les agents publics qui bénéficient de la surrémunération indiciaire, faisant peser les marges et les prix qui en résultent sur l'ensemble de la population et, donc, aussi sur les ménages les plus modestes.

A l'autre extrémité de la chaîne et de manière générale, la ressource supplémentaire fournie aux communes par l'octroi de mer ne s'est pas traduite par un accroissement du patrimoine et des services publics et n'a pas consolidé leur situation financière, mais a rendu possible le sureffectif des fonctionnaires locaux et le niveau élevé de leur

rémunération, comme en témoignent les nombreux avis budgétaires rendus chaque année par la chambre.

Bien qu'autorisé à titre transitoire, l'octroi de mer s'est maintenu comme une taxe au fonctionnement archaïque et opaque. A l'inverse de la simplicité du système de la TVA qui se diffuse à l'échelle mondiale, la complexité du régime de l'octroi de mer ne lui permet pas d'atteindre clairement son but et contribue plutôt à perpétuer un système économique peu performant en ne protégeant réellement que quelques niches de production à l'effet modeste en nombre d'emplois. Sa justification a glissé vers le concept de « compensation » de surcoûts discutables, souvent déjà compensés lorsqu'ils sont avérés.

Alors que s'engagent les discussions avec l'Etat et l'Union européenne à l'approche de l'échéance de l'autorisation accordée en 2014, la chambre régionale des comptes émet 17 recommandations en direction de la région Guadeloupe, dont cinq de « régularité » et 12 de « performance ». Ces recommandations visent à améliorer la conformité et la transparence de ce dispositif fiscal dérogatoire, à étayer sa justification au regard des objectifs qui lui sont expressément assignés, à l'intégrer dans une prospective économique d'ensemble reposant sur des méthodes et des outils rigoureusement conçus et appliqués au profit du développement du territoire, et à vérifier les avantages qu'il est censé apporter à l'ensemble de la population, tant en ce qui concerne le système de taxation que l'usage des fonds prélevés.

RECOMMANDATIONS

Recommandation	Régularité	Performance
Recommandation n°1 : Rendre cohérente la taxation de l'octroi de mer avec la TVA, en créant trois ou quatre fourchettes de taux d'octroi de mer, correspondant aux taux normal, réduit, particulier et, éventuellement, majoré.		X
Recommandation n°2 : Imputer les recettes de FRDE au chapitre 10 « Dotations, fonds divers et réserves » en tant que recettes propres d'investissement.	X	
Recommandation n°3 : Simplifier la grille des taux d'octroi de mer en réduisant le nombre de taux, en fixant par défaut un taux de droit commun (OM à 7 % et OMR à 2,5 %), en n'adoptant qu'une délibération par an.		X
Recommandation n° 3 bis : Uniformiser les taux entre produits proches pour éviter les distorsions de concurrence, pour dissuader la fraude et pour simplifier le travail d'imposition et de contrôle.		X
Recommandation n°4 : Evaluer <i>ex-ante</i> la dépense fiscale (exonérations accordées aux entreprises) pesant sur les recettes des communes.		X
Recommandation n°5 : Adopter un règlement intérieur de la commission <i>ad hoc</i> qui fixe les obligations déontologiques de la prévention du conflit d'intérêt.		X
Recommandation n°6 : Rendre objectivable et traçable le processus de fixation des taux et des différentiels de taux.		X
Recommandation n°7 : Soumettre régulièrement le bilan de l'octroi de mer, ses évolutions et perspectives à la conférence territoriale de l'action publique.		X
Recommandation n°8 : Assurer une fonction d'observation économique et fiscale, dotée d'un appareil statistique fiable, permettant de rendre compte des résultats de la politique d'octroi de mer.		X
Recommandation n°9 : Produire annuellement et dans le délai prescrit le rapport obligatoire en respectant son contenu réglementaire.	X	
Recommandation n°10 : Inclure l'octroi de mer dans la stratégie de développement économique et social de la région, conformément aux conditions fixées par l'Union européenne.	X	
Recommandation n°11 : Formaliser la stratégie suivie dans un programme-cadre d'actions en relation avec le développement économique souhaité et rendre compte des progrès réalisés <i>via</i> le rapport annuel adressé au préfet.		X

Recommandation n°12 : Fonder sur des données fiables les arguments apportés pour justifier les différentiels de taxation et les exonérations, selon une méthode transparente, et corriger les calculs de surcoût en tenant compte de toutes les aides accordées, des moindres coûts et des protections existantes.		X
Recommandation n°13 : Collecter et analyser les données brutes de l'octroi de mer concernant les entreprises assujetties ou qui devraient l'être.		X
Recommandation n°14 : Inclure la présentation et l'analyse des exonérations à l'importation dans le rapport annuel, comme attendu selon l'obligation réglementaire.	X	
Recommandation n°15 : Tenir compte des exonérations à l'importation accordées par secteur d'activité dans les calculs des surcoûts et des compensations.	X	
Recommandation n°16 : Proposer à l'État, sur la base de l'article L. 4433-3 du CGCT, d'augmenter, en faveur de l'investissement des communes, la proportion de FRDE dans le mécanisme de répartition de l'octroi de mer.		X
Recommandation n°17 : Diminuer les taux applicables aux produits importés de consommation courante pour lesquels il n'existe pas d'équivalent dans la production locale et qui ont un effet inflationniste, défavorable au pouvoir d'achat.		X

INTRODUCTION

Ordonnateurs :

- M. Victorin LUREL, du 2 mai 2014 au 17 décembre 2015 ;
- M. Ary CHALUS, depuis le 18 décembre 2015.

Rappel de procédure :

Le contrôle des comptes et de la gestion de la région Guadeloupe de 2014 à la période la plus récente, réalisé par la chambre en 2019, a mis en lumière le fonctionnement particulier de l'octroi de mer, imposition spécifique à l'outre-mer votée par le conseil régional et dont le produit alimente les communes et la région. Cet impôt a rapporté 275 M€ aux collectivités territoriales guadeloupéennes en 2018, ressource qui s'ajoute à celles de droit commun et qui représente 43 % des recettes fiscales des communes et 40 % de celles de la région.

La chambre régionale des comptes de la Guadeloupe a inscrit à son programme de 2019 le contrôle de la gestion de l'octroi de mer par la région Guadeloupe, conformément aux dispositions de l'article L. 211-4 du code des juridictions financières (CJF).

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'octroi de mer par la région Guadeloupe porte sur les exercices 2014 (à compter du 2 mai) jusqu'à la période la plus récente.

Aux termes de l'article L. 211-3, alinéa 3, du même code, « *l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations.* »

L'ouverture du contrôle a été notifiée aux ordonnateurs en fonction durant la période contrôlée, par lettres en date du 11 mars 2019. L'entretien d'ouverture du contrôle s'est tenu avec M. Ary CHALUS, le 23 avril 2019, et avec M. Victorin LUREL, le 30 avril 2019.

L'entretien de fin de contrôle avec le président en exercice, a eu lieu le 27 février 2020 ; celui avec son prédécesseur a eu lieu le 3 mars 2020.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 14 mai 2020, un rapport d'observations provisoires qui a été transmis à l'ordonnateur le 26 juin 2020. Des extraits ont été adressés à l'ancien ordonnateur, ainsi qu'à 13 personnes physiques ou morales mises en cause. Les destinataires disposaient de deux mois pour adresser leur réponse à la chambre.

La réponse de l'ordonnateur a été adressée à la chambre le 31 août 2020.

Par courrier daté du même jour, l'ordonnateur en fonction a sollicité une audition sur le fondement de l'article L. 243- 3 du code des juridictions financières (CJF). Celle-ci s'est tenue le 8 octobre 2020, l'ordonnateur ayant joint des documents à l'appui de l'audition.

L'ancien ordonnateur a répondu par lettre datée du 12 septembre 2020, reçue au greffe le 29 octobre 2020.

Sept mis en cause ont, par ailleurs, adressé une réponse à la chambre dans le délai légal de deux mois.

Le présent rapport décrit le dispositif légal et communautaire de l'octroi de mer, examine sa gestion par la région Guadeloupe et ses effets sur l'économie régionale. Il porte sur la période antérieure à la crise sanitaire du Covid-19 mais les constats qu'il formule n'en sont pas modifiés pour autant, la baisse de rentrées fiscales étant générale et ne distinguant pas ce régime de celui d'autres taxes sur la consommation et sur le flux des marchandises, au niveau national et international.

Ce rapport devra être communiqué par l'ordonnateur à l'assemblée délibérante lors de sa plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Il sera, ensuite, mis en ligne sur le site internet des juridictions financières www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane et sera communicable à toute personne qui en ferait la demande.

1. UN DISPOSITIF ANCIEN, MAINTENU « PROVISoireMENT » MALGRÉ LA CRÉATION DU MARCHÉ UNIQUE EUROPÉEN

Vieille imposition qui remonte à 1670 pour la Martinique et à 1825 pour la Guadeloupe, officialisée par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 qui lui a donné son nom, l'octroi de mer est aujourd'hui régi par la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 modifiée. Il s'agissait, jusqu'en 1992, d'une taxe portant uniquement sur les « importations », terme qui qualifie indistinctement les biens en provenance du territoire national (58,5 %) mais aussi européen (11,8 %) et étranger (29,4 %).

L'octroi de mer se substitue en partie à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui s'applique en Guadeloupe à des taux réduits par rapport au droit commun : 8,5 % (taux normal), 2,1 % (taux intermédiaire), 1,75 % (taux réduit) et 1,05 % (taux particulier) contre, respectivement, 20 %, 10 %, 5,5 % et 2,1 % en métropole. Il s'agit donc pour l'État d'un abandon de recettes très significatif qui constitue un supplément pour les collectivités par rapport à leurs homologues de métropole.

1. 1. Une exception à l'interdiction des droits de douane au sein de l'Union européenne

L'Union européenne interdit par principe les atteintes à la libre concurrence sur son territoire ; il s'agit de l'un de ses fondements économiques. Les droits de douane internes et toutes les taxes d'effet équivalent sont proscrits depuis la création du marché commun en 1968, le marché unique européen (1992) ayant établi la libre-circulation des marchandises.

L'octroi de mer, en vigueur dans les régions ultrapériphériques (RUP) françaises, entre en contradiction directe avec ces principes. Il porte atteinte à la libre circulation des marchandises au sein du marché intérieur européen, dès lors que les biens acheminés en

Guadeloupe sont considérés comme des importations taxées distinctement des produits locaux (voir *infra*). L'existence de ce régime fiscal et, de fait, douanier est donc une exception importante aux principes fondateurs de l'Union européenne qui donne lieu à autorisation européenne expresse à durée limitée sous condition de justifications précises.

1.1. 1. Des objectifs et un mécanisme encadrés par des décisions européennes

Par une décision n° 89/688/CEE du 22 décembre 1989, le Conseil de l'Union européenne a accepté un régime transitoire de dix ans, afin de permettre la création, le maintien et le développement d'activités dans les départements d'outre-mer jusqu'à son intégration pleine et entière dans le marché unique européen. Au terme de cette période, le régime fiscal devait donc être pleinement conforme aux principes du traité de Rome, « *étant entendu que des mesures de soutien visant les mêmes objectifs [pouvaient] toujours être prises dans le cadre des aides régionales et dans le respect des dispositions [du traité] »*.

La décision initiale a conditionné le maintien de cette recette fiscale à la poursuite de l'objectif transitoire de favoriser l'adaptation de son développement économique et social. Les exonérations devaient « *contribuer à la promotion ou au maintien d'une activité économique dans les départements d'outre-mer et s'insérer dans la stratégie de développement économique et social de chaque département d'outre-mer* ».

La modulation des taux ne devait « *en aucun cas être de nature à maintenir ou à introduire des discriminations à l'encontre des produits en provenance de la Communauté* ».

À la demande de la France, l'Union européenne, par sa décision n° 2004/162/CE du 10 février 2004, a consenti à proroger jusqu'au 1^{er} juillet 2014 l'autorisation dérogatoire accordée en 1989. Elle y a ajouté l'exigence de « *se limiter aux mesures qui sont strictement nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis, compte tenu des handicaps de l'ultrapériphéricité* ». L'objectif fixé était que « *le différentiel de taxation [...] n'ait pour objet que de compenser ce handicap et ne transforme pas cet impôt en une arme protectionniste remettant en cause les principes de fonctionnement du marché intérieur* ». Elle réaffirmait que la recette devait être affectée à une stratégie de développement économique.

La décision n° 940/2014/UE du 17 décembre 2014 tire les conséquences de la modification des traités européens par le traité de Lisbonne en 2007. L'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) confie en effet au Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, la possibilité d'adopter des mesures spécifiques au bénéfice des RUP. La décision du 17 décembre 2014 prend acte que le respect de l'article 349 du TFUE suppose que « *le différentiel de taxation autorisé [n'excède pas] les surcoûts justifiés [...] afin de ne pas nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le maintien d'une concurrence non faussée dans le marché intérieur et les politiques en matière d'aides d'État* ». L'exigence d'affectation des recettes fiscales à la stratégie de développement économique a été ainsi réitérée. De nouveau, le 18 décembre 2018, la Commission a réitéré dans son rapport au Conseil son exigence de pouvoir mesurer l'incidence de la taxation différenciée sur la croissance et sur l'emploi.

Cette décision de 2014 a prorogé l'autorisation européenne jusqu'au 31 décembre 2020. Le 11 août 2020, la Commission a présenté une proposition visant à proroger de six mois la décision du Conseil relative à l'octroi de mer, avec une nouvelle date d'expiration au 30 juin 2021, pour tenir compte de l'impact économique important de la pandémie de COVID-19 sur les régions ultrapériphériques françaises.

La région Guadeloupe considère que l'article 349 du TFUE reconnaît l'existence de handicaps permanents affectant le territoire, ce qui justifierait, selon elle, le maintien pérenne du principe d'écart tarifaires. Au contraire, le fait que l'Union européenne soumette ce régime d'exception à la condition de la mesure annuelle des surcoûts dans le cadre d'une autorisation périodiquement et expressément renouvelée, dans un objectif de convergence, atteste que les handicaps identifiés ne peuvent être que relatifs et temporaires.

1.1.1. 1. La décision du 10 février 2004 a créé un dispositif de taxation différenciée

La décision du 22 décembre 1989 autorisait « *des exonérations [de l'octroi de mer], partielles ou totales selon les besoins économiques, [...] en faveur des productions locales* ».

La décision du 10 février 2004 a encadré doublement le dispositif :

- les exonérations et réductions de taux en faveur de certaines productions locales sont limitées à trois listes de biens (A, B et C) ;
- la différence de taux, autorisée entre produits importés et produits locaux, est plafonnée pour chaque liste à 10, 20 ou 30 points de pourcentage.

Les trois listes de biens A, B et C sont spécifiques à chaque DROM ; elles comprennent 165 familles de produits pour la Guadeloupe. Ces produits locaux sont communément appelés « *productions de liste* ».

La décision de 2004 assujettit toutes les entreprises mais les producteurs locaux dont le chiffre d'affaires annuel n'atteignait pas 550 000 € étaient exonérés de taxation.

Ce régime de 2004 était encore en vigueur en 2014 et au premier semestre de 2015, les deux premiers exercices de la période examinée dans le présent rapport.

1.1.1. 2. La décision du Conseil du 17 décembre 2014 a restreint l'écart de taxation autorisé

La décision du 17 décembre 2014 a reconduit le principe de trois listes A, B et C par DROM et des trois plafonds de différentiel de taxation.

Cependant, le nombre de familles de produits des listes A, B et C autorisé pour la Guadeloupe est réduit à 97 et la composition des familles de produits de chaque liste a évolué assez sensiblement entre le régime de 2004 et celui de 2014. Enfin, le référencement des produits de liste à la position tarifaire à quatre ou six chiffres (système harmonisé de l'organisation mondiale des douanes dit SH4 ou SH6, respectivement), nomenclature de marchandises qui sert à l'élaboration des tarifs douaniers, a été considéré comme insuffisamment précis, s'agissant de grandes familles de produits hétérogènes. Il

a donc été décidé de recourir à une nomenclature plus détaillée de sous-position à huit chiffres (nomenclature combinée européenne dite NC8).

Tableau n° 1 : Nombre de familles et de produits de liste de la décision n° 940/2014

	Liste A	Liste B	Liste C
Liste de familles de produits figurant à l'annexe de la décision	23	63	11
Déclinaison à l'échelle NC8	272	409	153

Source : région Guadeloupe, rapport à mi-parcours

La région Guadeloupe avait demandé l'inscription de 63 autres familles de produits (à l'échelle SH4) dont l'inscription a été, selon les produits, refusée, limitée ou déclassée par le Conseil européen.

La région n'a pas conduit d'étude pour savoir ce qu'étaient devenues les entreprises dont la production était sortie des listes européennes en 2014. Elle ne sait pas dans quel sens a évolué leur production locale au regard des importations, des prix et des emplois. Or, c'est une question stratégique pour mesurer l'effectivité du développement économique ou, au contraire, du soutien des différentiels tarifaires.

Cependant, à l'issue de l'examen à mi-parcours du régime 2014-2020, la décision (UE) n° 2019/664 du Conseil du 15 avril 2019 a modifié les listes A, B et C, réservant une suite favorable aux demandes de la région Guadeloupe de voir inscrire de nouveaux produits sur les listes (tels que les piments, des viandes, des sauces, des engrais, des produits cosmétiques, des boîtes en carton) ou de faire passer certains produits de la liste A à la liste B (tels que l'ananas, les préparations et conserves à base de viande, certains engrais) ou de la liste B à la liste C (tels que les yaourts, les eaux aromatisées, certains matériaux de construction), sur la base des surcoûts calculés par la région.

Au total, cependant, plus de 97 % des produits du code douanier à l'échelle NC8 ne donnent pas lieu à production locale et ne sont pas pris en compte par l'autorisation européenne. Ces produits sont importés et la région est libre d'en fixer le taux d'octroi de mer, dans la limite d'un taux maximal de 60 % et, pour les produits alcooliques et les tabacs manufacturés, d'un taux maximal de 90 % (article 27 de la loi 2004-639 modifiée).

1.1. 2. Un dispositif d'exonération sur les importations ajouté par la loi nationale

Au niveau national, la décision européenne du 22 décembre 1989 a conduit la France à abroger son propre dispositif et à adopter la loi n° 92-676 du 17 juillet 1992 pour mettre en œuvre l'encadrement européen.

Cette loi a distingué l'« octroi de mer » (ODM) destiné aux communes et un « droit additionnel » affecté à la région (DADOM). Elle a institué un fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE) alimenté par le solde de l'octroi de mer après affectation d'une dotation globale garantie aux communes. Le FRDE a été affecté à la région pour qu'elle aide les communes à réaliser des projets de développement économique favorable à l'emploi.

À la suite de la décision du Conseil n° 2004/162/CE du 10 février 2004, la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 a abrogé la loi du 17 juillet 1992 et transposé le nouveau cadre européen.

La loi de 2004 a été, elle-même, modifiée par la loi n° 2015-732 du 29 juin 2015 à la suite de la décision n° 940/2014/UE du 17 décembre 2014 qui proroge le dispositif de l'octroi de mer jusqu'au 31 décembre 2020.

Le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), a déclaré, en 2018, l'octroi de mer, dans sa version antérieure à sa réforme de 2015, conforme à la Constitution (décision n° 2018-750/751 QPC). Le Conseil a, en effet, jugé que la loi ne méconnaissait pas les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques :

- ni au titre d'une différence de traitement entre producteurs locaux et leurs concurrents de métropole, s'agissant des produits locaux exportés en franchise d'octroi de mer ;
- ni entre biens meubles soumis à l'octroi de mer et services et livraisons d'immeubles qui n'y sont pas soumis ;
- ni, enfin, entre les importations exonérées au bénéfice des secteurs qui en sont bénéficiaires et les autres.

1.1.2. 1. La loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 a ajouté à l'autorisation européenne un dispositif national d'exonérations d'octroi de mer à l'importation

Dès 1992, la loi a ajouté un régime purement national d'exonération en matière d'importation, maintenu et développé depuis lors, applicable :

- à l'importation de biens qui sont déjà admis en franchise de droits (accises) et taxes (TVA), ainsi qu'à l'importation de productions locales dans le cadre du « marché unique antillais » - MUA - (article 4 de la loi) ;
- à l'importation de quatre types de biens d'équipement et de matières premières, et de biens réimportés en l'état (article 6).

Les deux premiers types d'exonérations sont dits obligatoires ; le troisième, dit facultatif, est soumis à délibération de la région.

Hors réimportation, les exonérations de l'article 6 de la loi portent sur les biens suivants :

- 1° matériels d'équipement destinés à l'industrie hôtelière et touristique ainsi que les produits, matériaux de construction, engrais et outillages industriels et agricoles figurant sur une liste et destinés à une personne exerçant une activité économique ;
- 2° matières premières destinées à des activités locales de production ;
- 3° équipements destinés à l'accomplissement des missions régaliennes de l'État ;
- 4° équipements sanitaires destinés aux établissements de santé publics ou privés.

La loi de 2004 a transformé le DADOM affecté aux régions en « octroi de mer régional » (OMR) dont le taux plafond a été porté de 1 % à 2,5 %. Par ailleurs, les régions ayant précédemment accumulé les crédits du FRDE sans les réaffecter aux projets communaux auxquels il était destiné, l'affectation de ce fonds a été modifiée : le FRDE est désormais attribué à hauteur de 80 % aux communes et de 20 % à la région.

1.1.2. 2. La loi n° 2015-762 du 26 août 2015 a mis à jour la loi de 2004 et a élargi les possibilités d'exonérations d'octroi de mer à l'importation

La loi n° 2015-762 du 26 août 2015 qui fixe le régime actuel a transposé dans le droit interne la réforme européenne en précisant des points qui ne figurent plus dans la décision du Conseil :

- le seuil de chiffre d'affaires des entreprises assujetties est abaissé de 550 000 € à 300 000 €, en vue d'élargir l'assiette d'imposition ;
- la possibilité de demande annuelle de révision des listes A, B et C a été maintenue alors que cette faculté a disparu de la décision du Conseil.

Le dispositif purement national d'exonérations à l'importation institué par la loi n° 2004-639 a été largement ouvert. Le nouvel article 6 opère trois modifications substantielles :

- il élargit à tout bien la possibilité d'exonération d'octroi de mer à l'importation ;
- il unifie les deux premiers régimes d'exonération ouverts aux entreprises, sous réserve qu'elles soient accordées par secteur d'activité économique et par position tarifaire ;
- il introduit deux nouvelles catégories de bénéficiaires : les personnes morales scientifiques, de recherche et d'enseignement (nouveau 2°), ainsi que les organismes à but non lucratif au sens de l'article 200 du CGI (nouveau 6°).

La loi élargit la possibilité d'exonération (article 7.1) aux biens destinés à l'avitaillement des avions et navires et aux carburants destinés à un usage professionnel.

La loi précise les contours du « marché unique antillais » (MUA) entre la Martinique et la Guadeloupe.

L'article 37 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer a introduit la possibilité d'instituer un taux supplémentaire d'octroi de mer régional ne pouvant excéder 2,5 % pour les collectivités ayant signé avec l'État un contrat de convergence (voir *infra*). L'OMR pourrait donc être porté à 5 % sous cette condition.

1. 2. Un régime d'imposition sensiblement plus complexe que la TVA

L'octroi de mer relève à la fois de la fiscalité locale, puisque son produit est reversé aux collectivités, et des droits indirects, puisqu'il n'est pas versé directement par le contribuable au Trésor public.

C'est la douane (direction générale des douanes et droits indirects - DGDDI) qui est chargée du recouvrement et du contrôle de l'octroi de mer, ce recouvrement étant payé, en pratique, lorsqu'il s'agit d'importations, par les commissionnaires en douane, lors de la déclaration en douane pour le compte de l'importateur, qui la refacture à son client en sus du prix de revient des produits mis à la consommation.

1.2. 1. Une complexité concernant tant l'assiette que la délimitation de l'assujettissement ou, encore, la liquidation de la taxe

Les opérations soumises à l'OM sont les importations de biens mis à la consommation (octroi de mer externe - OME) et les livraisons à titre onéreux de biens produits sur place (octroi de mer interne - OMI). Aussi la région vote-t-elle quatre taux pour chaque produit : octroi de mer (communal) interne (OMI), octroi de mer régional interne (OMRI), octroi de mer (communal) externe (OME), octroi de mer régional externe (OMRE).

L'assiette est constituée de la valeur *hors taxes* des biens, soit importés, soit livrés par les personnes qui y sont assujetties. Elle n'est cependant pas la même selon qu'il s'agit d'importation ou de production locale. A l'importation, l'assiette de l'OM est la valeur en douane (coût du bien, assurance et fret - CAF). Pour les livraisons de biens produits localement, l'assiette est le prix de vente hors TVA et hors accises¹.

Sont assujetties à l'OMI les entreprises dont le chiffre d'affaires afférent à une activité de production² atteint le seuil de 300 000 €. Le caractère déclaratif de la production locale renvoie au respect de l'obligation et à son contrôle, à la situation des entreprises qui franchissent le seuil, dans un sens ou dans l'autre. Sous le régime antérieur à 2014, toutes les entreprises étaient assujetties (obligation de déclaration) même si seules celles dépassant le seuil d'imposition étaient redevables de l'octroi de mer. Le régime actuel est beaucoup plus difficile à contrôler.

L'octroi de mer est exigible au moment de l'importation ou de la livraison du bien. Il est liquidé :

- sur la déclaration en douane pour les opérations d'importation ;
- pour les livraisons, au vu de déclarations trimestrielles souscrites par les entreprises assujetties.

Par conséquent, l'importateur, qui n'est pas légalement considéré comme assujetti, doit préfinancer la taxe avant d'avoir vendu le produit, alors que le producteur local rembourse une taxe encaissée avec le produit de la vente, ce qui lui procure une trésorerie au trimestre.

Toute personne qui importe un bien en provenance de France ou de l'Union européenne s'acquitte de l'octroi de mer à partir d'une valeur déclarée de 205 € et dès le premier euro pour la vente par correspondance. La population de Guadeloupe est, à cet égard, privée de l'accès à la vente par correspondance du fait de la lourdeur des opérations de dédouanement et de taxation qui a pour effet de dissuader le secteur de livrer outre-mer, pour des biens qui ne concurrencent, pour la plupart, aucune production locale.

¹ Les accises sont des taxes fondées non sur une valeur monétaire mais sur une quantité matérielle.

² Sont considérées comme des activités de production les opérations de fabrication, de transformation ou de rénovation de biens meubles corporels, ainsi que les opérations agricoles et extractives.

L'OM payé sur les biens nécessaires ou incorporés à une production imposable est, sauf exception³, déductible de l'OM perçu sur le prix de vente. L'éventuel excédent du premier sur le second peut être reporté, jusqu'à épuisement, sur les déclarations suivantes. La déduction au titre de l'année en cours est ouverte aux entreprises qui franchissent le seuil.

Les services ne sont pas taxés, ce qui a engendré des conflits d'interprétation sur la qualification juridique de certaines activités, telles que les « points chauds » ou la restauration rapide⁴.

1.2. 2. Un dispositif mal articulé avec la TVA

Si l'assujetti à l'octroi de mer est l'entreprise alors que le système de l'imposition-déduction en cascade de la TVA pèse seulement sur le consommateur, la charge finale de l'octroi de mer sur les entreprises demeure inévitablement financée par les prix à la consommation. Il s'agit donc aussi d'une taxe sur la consommation, au régime beaucoup plus rustique que le régime de la TVA dont le système de perception performant se développe à l'échelle mondiale.

En effet, alors que la TVA apparaît clairement à chaque transaction portant sur un bien ou un service, ce qui permet d'en assurer la parfaite traçabilité, l'octroi de mer n'apparaît clairement que dans le cadre du processus de production : taxation du produit sortant et déductibilité de l'octroi de mer sur les intrants. En revanche, s'agissant des services et notamment du commerce, l'octroi de mer est acquitté par l'entreprise importatrice puis il se fond dans le prix de revient du bien et ne peut plus être précisément affiché au cours des différentes transactions jusqu'au client final, rendant invérifiable son effet relatif sur les prix par rapport à la marge.

En vertu de l'article 45 de la loi n° 2004-639, par exception aux dispositions des articles 267 et 292 du code général des impôts, l'OM et l'OMR ne sont pas compris dans la base d'imposition de la TVA. Seuls les assujettis à l'octroi de mer vendant des biens produits localement à d'autres assujettis doivent faire figurer l'OM et l'OMR sur leurs factures de ventes (article 35 de la loi).

Or, dans les faits, sauf en ce qui concerne l'électricité et l'eau potable, l'absence de formalisation de son montant dans la facturation conduit à ce qu'il soit illégalement compris dans la base d'imposition de la TVA du client final. Cette anomalie contribue à la cherté de la vie.

Le fait que, pour le commerce, l'octroi de mer pèse sur le prix à l'importation et non sur le prix de vente, rend peu praticable une éventuelle indication obligatoire sur les factures et tickets de caisse du montant du prix hors taxes, de l'octroi de mer et de la TVA. Difficile

³ Ce droit à déduction de l'octroi de mer payé par l'entreprise sur l'octroi de mer facturé à ses clients n'est pas ouvert pour les biens d'investissement qui ne sont pas affecté au moins à 50 % à des opérations ouvrant droit à déduction, et ne s'applique pas aux achats de véhicules pour le transport des personnes, à l'exception des véhicules de plus de huit places utilisés par les entreprises pour transporter leur personnel sur les lieux de travail.

⁴ Plusieurs jurisprudences ont distingué, dans l'activité de restauration, celle qui réalise des opérations de production (les restaurants, les boulangeries-pâtisseries) et celle qui se contente de réchauffer (les points chauds) ou d'ajuster des ingrédients sans les cuisiner (restauration rapide), qui relève des services non assujettis.

à mettre en œuvre en raison du caractère très complexe de cette imposition, une telle mesure contribuerait pourtant à la compréhension de la composition des prix par le public.

Par ailleurs, les taux votés par la région ne sont pas tous cohérents avec les taux de TVA. Un certain nombre de produits de consommation courante, tels que les médicaments ou les animaux destinés à la boucherie connaissent un écart significatif entre taux de TVA⁵ et taux d'octroi de mer qui conduit la politique fiscale de l'État et celle de la région à se neutraliser.

La région devrait, sinon aligner, du moins rendre cohérente la grille de taux avec les orientations de politique fiscale qui sous-tendent les taux de TVA. Elle pourrait ainsi définir un encadrement des taux par des fourchettes, par exemple une fourchette de 0 à 4 % (OM+OMR) pour les deux taux super-réduits, de 4 à 8 % pour le taux réduit et de 8 à 12 % pour le taux normal, et jusqu'à 60 %, plafond de l'article 27 de la loi, pour une liste limitative de produits, hors produits alcooliques et tabacs manufacturés dont le taux maximal légal est de 90 %.

Recommandation n° 1 : Rendre cohérente la taxation de l'octroi de mer avec la TVA, en créant trois ou quatre fourchettes de taux d'octroi de mer, correspondant aux taux normal, réduit, particulier et, éventuellement, majoré.

2. UN RÉGIME DE PROTECTION DOUANIÈRE CONSTITUANT D'ABORD UNE RESSOURCE SUPPLÉMENTAIRE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, À LA MAIN DE LA RÉGION

2. 1. Une ressource supplémentaire rendue possible par une réduction du taux de TVA consentie par l'État

L'octroi de mer désigne deux taxes réparties en trois parts : l'octroi de mer régional (OMR) qui est une ressource de la région, l'octroi de mer (ODM) qui est une ressource des communes subdivisée en deux parts : une dotation globale garantie (DGG) et un solde qui constitue le fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE).

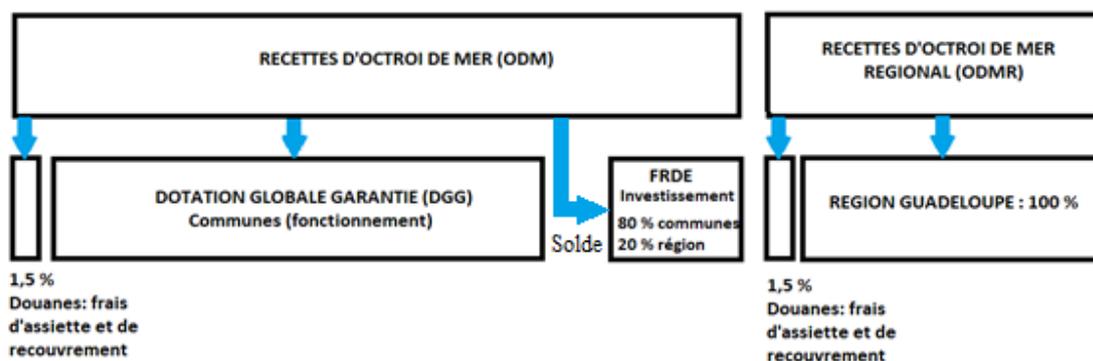
L'expression « octroi de mer » est utilisée au sens général dans le présent rapport, la précision étant apportée chaque fois que nécessaire, s'agissant de l'octroi de mer destiné aux communes ou de l'octroi de mer régional.

⁵ Le taux de TVA à 2,1 % (10 % en métropole) s'applique notamment aux produits destinés à l'alimentation humaine, à l'eau potable, à certains produits d'origine agricole, de la pêche, de la pisciculture et de l'aviculture, aux produits destinés à l'alimentation animale et aux produits à usage agricole, aux livres, aux appareillages et équipements spéciaux pour personnes handicapées, à certains produits de santé ou d'hygiène.

Le taux de TVA de 1,75 % est relatif aux ventes d'animaux vivants de boucherie et de charcuterie faites à des personnes non assujetties à la TVA (autoentrepreneurs et microsociétés dont le chiffre d'affaires est inférieur à un plafond).

Le taux de TVA de 1,05 % s'applique aux publications de presse.

Schéma n° 1 : Répartition des recettes de l'octroi de mer



Nota : l'octroi de mer prélevé comprend un prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement qui était de 2,5 % jusqu'à 2016 et qui est de 1,5 % depuis la loi n° 2017-256 du 28 février 2017.

Source : chambre régionale des comptes

Les recettes totales d'octroi de mer des collectivités guadeloupéennes se sont élevées à 259,6 M€ en 2014 et à 301,1 M€ en 2019. Elles ont augmenté de 16 % sur cette période et de 2,8 % en moyenne annuelle. De 2014 à 2018, l'inflation cumulée s'est élevée à 3,02 % ; par conséquent, l'octroi de mer s'est révélé une recette fiscale très dynamique en euros constants (+13 %).

Tableau n° 2 : Prélèvement opéré en Guadeloupe au titre de l'octroi de mer et destination des sommes collectées, de 2014 à 2019 (M€)

Répartition	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Frais d'assiette et de recouvrement (DGDDI)	6,6	7,0	7,0	4,0	4,3	4,6
Dotation globale garantie (communes)*	169,4	193,2	193,8	194,1	191,7	196,1
Fonds régional de développement économique (FRDE)	16,3	7,7	5,0	2,9	9,1	18,2
Octroi de mer régional (région)	73,9	72,3	74,5	76,2	82,7	86,8
Total (montant prélevé)	266,2	280,2	280,3	277,2	287,8	305,7

* dont le solde de 4 % versé en N+1

Source : préfecture de région Guadeloupe

2.1. 1. Une recette supplémentaire pour la région

Les régions d'outre-mer perçoivent, en sus des impôts et taxes que perçoivent les régions de métropole (article L. 4331-2 du CGCT), les recettes fiscales suivantes :

- la taxe spéciale de consommation sur les carburants (TSCC) en lieu et place de la quote-part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) perçue par les régions de métropole⁶ ;
- la taxe sur les transports publics, aériens et maritimes ;

⁶ Elle perçoit néanmoins, à l'instar des autres régions, deux parts de TICPE au titre des ressources pour l'apprentissage et, depuis 2015, une part de TICPE pour la gestion des fonds européens et, depuis 2018, pour la gestion du CREPS et du dispositif « *Nouvel accompagnement pour la création ou la reprise d'entreprise* » (NACRE).

- l'octroi de mer régional ;
- les taxes additionnelles assimilées à l'octroi de mer sur les rhums et spiritueux.

En outre, elles perçoivent des recettes fiscales spécifiques destinées au financement d'investissements (CGCT art. L. 4331-3) :

- le produit des amendes des radars ;
- 20 % du fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE).

Avant de compter l'octroi de mer, la région Guadeloupe dispose déjà d'une recette de fonctionnement par habitant très supérieure à celle de la moyenne des régions de France euro-continentale et supérieure à celle de La Réunion.

Tableau n° 3 : Recettes de fonctionnement par habitant (en euros) de la région Guadeloupe en 2018, et comparaison avec la région La Réunion et avec les régions de France eurocontinentale

	Recettes fiscales hors octroi de mer	Octroi de mer	Dotations et participations	Autres recettes de gestion	Total
Région Guadeloupe	312	208	207	19	746
Région La Réunion	392	112	167	12	683
Régions métropolitaines (hors Corse)	329	-	40	6	375

Source : Direction générale des collectivités locales

Sans compter l'octroi de mer, en 2018, la région Guadeloupe a reçu 538 €/habitant de ressources de fonctionnement totales, contre 571 €/hab. pour la région La Réunion et 375 €/hab. pour les régions de France eurocontinentale. Par habitant, la région Guadeloupe a donc reçu au cours de cette année 2018, sans évènement particulier qui les auraient affectées à la hausse ou à la baisse, 71 % de plus de recettes de fonctionnement que ses homologues de métropole, hors octroi de mer, et 94 % de plus avec l'octroi de mer.

S'agissant des seules recettes fiscales par habitant, en 2017, la région Guadeloupe en a reçu 58 % de plus que les régions métropolitaines, sous l'effet de la fiscalité indirecte spécifique (octroi de mer et taxe sur les carburants) qui lui a rapporté, par habitant, 4,36 fois le montant qu'a rapporté la TICPE aux régions hexagonales (80 €).

2.1.1.1. La région Guadeloupe conserve son pouvoir de taux sur ses deux principales recettes fiscales, à la différence des régions de métropole qui n'en disposent plus

La région Guadeloupe dispose du pouvoir de fixer le taux de l'octroi de mer mais, aussi, celui de la taxe sur les carburants.

Avec 54,3 M€ en 2018, la taxe sur les carburants est la seconde recette fiscale de la région Guadeloupe. Recette spécifique à l'outre-mer, elle donne lieu à un taux voté par la région sur lequel elle conserve des marges. La fiscalité sur les carburants est moins élevée en

Guadeloupe qu'en métropole⁷, alors même que le prix à la pompe, sensiblement le même ou légèrement plus élevé, s'explique par les marges des sociétés⁸. Comme pour l'octroi de mer, l'État abandonne à la région Guadeloupe une recette fiscale qu'il gère et perçoit en partie en métropole, la région Guadeloupe ayant la main sur les taux, les exonérations et sur une partie de la répartition du produit de la collecte (article L. 4434-3 du CGCT).

À la différence des régions métropolitaines qui ont perdu en grande partie leur pouvoir de taux⁹ depuis 2011, la Guadeloupe, en tant que région d'outre-mer, conserve donc le pouvoir de taux de ses deux principales recettes fiscales indirectes, la taxe sur les carburants et l'OMR, qui représentent ensemble 67,7 % de ses recettes fiscales. En ajoutant la taxe sur les immatriculations, la région Guadeloupe dispose d'un pouvoir de taux sur 73,04 % de ses recettes fiscales (2018).

Le maintien d'un pouvoir de taux élevé est considéré comme un avantage par rapport aux régions métropolitaines avec, toutefois et en contrepartie, la nécessité pour la collectivité qui les perçoit d'assumer la responsabilité de fixer ces taux, de se donner les moyens d'en apprécier les effets, tant sur le niveau des recettes que sur l'économie régionale, et de devoir assumer plus directement les variations de recettes liées à ces taxes qui peuvent être importantes selon les circonstances.

2.1.1. 2. Le prélèvement d'OMR au plafond du taux normal en fait la première recette fiscale de la région

L'octroi de mer régional est fixé de manière systématique au taux plafond de 2,5 % : moins d'une dizaine de produits bénéficient d'une exonération ou d'un taux réduit d'OMR.

En 2019, l'octroi de mer régional, avec 86,8 M€, compte pour 40,07 % des recettes fiscales et 26,97 % des recettes de fonctionnement de la région (hors recettes exceptionnelles). C'est, ainsi, sa première recette fiscale.

L'OMR a nettement progressé dans les recettes de la région Guadeloupe (+ 6 points de pourcentage depuis 2004).

Rapporté à sa population, en comparaison avec les autres collectivités régionales d'outre-mer, c'est en Guadeloupe que l'octroi de mer régional pèse le plus (207,90 €/habitant) et qu'il croît le plus (+ 13,47 % en quatre ans).

⁷ 0,38 € pour le gazole contre 0,59 € en métropole et 0,59 € pour le SP95 et le SP98 contre de 0,66 à 0,68 € en métropole, en 2019.

⁸ Source : relevés de la préfecture de la Guadeloupe.

⁹ Sauf en ce qui concerne les certificats d'immatriculation et la majoration d'une part de la TICPE dite « Grenelle », recette affectée.

Tableau n° 4 : Comparaison des recettes fiscales d'octroi de mer des régions et collectivités territoriales uniques d'outre-mer (montants en euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2018/2014
Guadeloupe	72 919 247	72 313 100	74 460 883	76 124 461	82 738 318	+ 13,47 %
Guyane	35 756 317	32 713 667	60 231 800	49 445 780	NC	
Martinique	67 059 529	63 116 500	75 190 361	71 976 387	75 129 474	+ 12,03 %
La Réunion	93 823 716	94 766 739	95 060 274	97 994 317	101 605 983	+ 8,29 %

Source : comptes de gestion 2014 à 2018 des quatre régions et collectivités uniques

2.1.1. 3. *Le doublement du plafond rendu possible par le contrat de convergence, non mobilisé*

La loi n° 2017-256 du 28 février 2017 autorise les régions ayant signé avec l'État un contrat de convergence à porter le taux de l'OMR jusqu'à 5 %. La région Guadeloupe qui a signé le contrat de convergence le 31 décembre 2018, n'a pas prévu, pour l'instant, de recourir à cette faculté.

L'éventualité d'un relèvement du taux de l'octroi de mer pèserait sur les importations. Comme 90 % des produits importés ne figurent pas sur les listes européennes et n'ont pas d'équivalent dans la production locale, toute augmentation du taux d'OMR se traduirait par une augmentation des prix, sans possibilité de réorientation du consommateur vers la consommation locale.

S'agissant des produits de liste, un éventuel relèvement de l'OMR se traduirait par une diminution de même niveau de l'octroi de mer des communes. Au demeurant, les productions locales étant très majoritairement exonérées en vertu des différentiels autorisés, le produit serait limité.

2.1. 2. Une recette répartie entre les communes par la région

L'octroi de mer des communes est réparti en deux parts : la première, intitulée dotation globale garantie (DGG), alimente le budget de fonctionnement des communes, tandis que la seconde, fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE), est une recette d'investissement attribuée à hauteur de 80 % aux communes et de 20 % à la région.

En vertu de l'article 47 de la loi n° 2004-639 précitée, le montant de DGG des communes est égal au montant de l'année précédente majoré du taux de croissance du PIB en valeur¹⁰. Un dispositif prévoit l'hypothèse où les recettes d'octroi de mer ne permettraient

¹⁰ Indice composé de la somme du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation hors tabac des ménages et du taux d'évolution du produit intérieur brut total en volume, tels qu'ils figurent dans les documents annexés au projet de loi de finances de l'année en cours.

pas d'atteindre le montant de DGG ainsi calculé¹¹. Le FRDE est constitué du solde après calcul de la DGG.

Tableau n° 5 : Evolution de l'octroi de mer communal depuis 2014 (montant en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DGG (part principale et 4 %)	169,4	193,2	193,8	194,1	191,7	196,1
FRDE (solde N-1 versé en N)	13,1	6,1	4,0	2,3	9,1	14,5
Total	180,3	192,9	187,1	187,6	192,1	203,5
<i>Par habitant</i>	<i>445,88 €</i>	<i>478,29 €</i>	<i>465,28 €</i>	<i>468,78 €</i>	<i>482,68 €</i>	<i>516,35 €</i>

Source : *préfecture de la Guadeloupe*

Il appartient à la région de proposer à l'État les critères de répartition de la DGG. La délibération en vigueur, en date du 28 mars 2002, fixe les critères de répartition et modifie la délibération du 29 mars 1999. La DGG est ainsi répartie en fonction de deux critères :

- le premier critère, fixé en 1978, est fondé sur une répartition proportionnelle à la population communale avec un minimum par commune correspondant à 3 000 habitants ;
- le second critère, déterminé en 2002, attribue 4 % du produit total en trois parts dont la proportion n'est pas précisée (une fraction aux villes-centres que sont Basse-Terre et Pointe-à-Pitre ; une fraction aux communes des îles, le solde étant réparti par délibération entre les communes pour le financement de « chartes communales, pour des projets d'intérêt régional »).

La part démographique minimale bénéficie aujourd'hui à cinq communes (dont quatre situées dans les îles du sud)¹², dont elle augmente les ressources tirées de l'octroi de mer de 80 % en moyenne par rapport à leur part réelle dans la population.

Malgré la fraction qui est allouée aux deux communes chefs-lieux, la recette totale d'octroi de mer compte proportionnellement moins dans les produits de gestion et les recettes fiscales des communes les plus peuplées ou dans lesquelles l'activité commerciale est la plus développée, telles que Basse-Terre, Pointe-à-Pitre, Baie-Mahault et Les Abymes où elle représente de 18,3 à 23,5 % des produits de gestion, que dans les recettes des communes plus rurales, telles que Vieux-Fort ou Terre-de-Bas où elle représente respectivement 65,2 et 71,4 % des produits de gestion.

La région délibère chaque année pour répartir les 4 % restants, qualifiés de « réserve ». La délibération a lieu parfois deux fois dans l'année (2014) ou attribue le solde de deux exercices (2016 pour 2015 et 2016). Le montant total ne représente pas 4 % de la DGG et varie de 2,2 à 10,7 M€ au cours de la période. Le solde disponible en 2019 versé en 2020 s'est ainsi élevé à 3,6 % et non à 4 %, ce qui engendre un reliquat variable reporté

¹¹ Dans le cas où le produit global de l'octroi de mer serait inférieur au montant de la DGG répartie l'année précédente augmentée de l'indice prévu, la dotation globale garantie de l'année en cours serait réduite à due concurrence. Dans ce cas, le montant de la dotation globale garantie de l'année suivante est alors égal à la dotation de l'antépénultième année, majorée des indices mentionnés correspondants à l'année précédente et à l'année en cours.

¹² Au 1^{er} janvier 2017 (INSEE) : La Désirade, 1 448 habitants ; Terre-de-Bas, 1 046 habitants ; Terre-de-Haut 1 532 habitants ; Vieux-Fort 1 845 habitants ; Saint-Louis 2 447 habitants.

d'une année sur l'autre, sans justification. Le reliquat de l'année est connu au plus tard fin janvier de l'année suivante et devrait être intégralement et immédiatement attribué.

La répartition du solde entre les communes n'obéit donc plus au dispositif du décret de 1999. Elle est arbitraire dès lors qu'elle consiste à répartir, hors critères objectifs, le solde par l'attribution de montants forfaitaires alloués aux communes. Il appartient à la région d'organiser une concertation avec les communes puis de délibérer pour proposer à l'État des critères de répartition rénovés qui feraient l'objet d'un nouveau décret.

Depuis 2017, le préfet entérine par arrêté la délibération régionale répartissant les sommes entre les communes. Cette situation résulte de l'incertitude juridique du régime et de la ressource de l'octroi de mer qui n'a finalement pas d'ordonnateur : ce n'est pas l'État puisqu'il s'agit de recettes fiscales locales et ce n'est pas la région qui ne perçoit pas la recette avant sa redistribution entre les bénéficiaires. La responsabilité respective de la région et de l'État est en fait indiscernable au regard du système financier public.

Alors que l'article 72 de la Constitution dispose qu'« aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre », la loi confie à la région une responsabilité importante en matière de ressources financière des communes : elle vote non seulement les taux d'octroi de mer (dont les différentiels autorisés par l'Union européenne et les exonérations d'octroi de mer à l'importation) mais, aussi, les critères de répartition du produit entre les communes, soumis à autorisation expresse ou implicite du Gouvernement (article 48 de la loi du 2 juillet 2004). On peut relever à cet égard que la loi exige un décret tout en reconnaissant l'applicabilité directe de la délibération modifiant les dispositions antérieures fixées par décret. S'il ne s'agit pas d'une tutelle à proprement parler, cette recette financière des communes fonctionne à la manière d'une dotation dépendant de la région.

2.1. 3. Une recette communale qui fait plus que compenser la mauvaise tenue des bases fiscales et la faiblesse des recettes fiscales de droit commun des communes

En vertu des articles L. 23321-1 et L. 2331-3 du CGCT, les communes de Guadeloupe perçoivent les impôts et taxes des communes de métropole, certaines impositions étant liées à une situation spécifique (prélèvement sur les casinos, par exemple).

Elles perçoivent, en outre, le produit de la fiscalité spécifique aux DROM que sont :

- l'octroi de mer ;
- une quote-part de la taxe spéciale de consommation sur les carburants (voir *supra*).

Elles perçoivent aussi des recettes fiscales d'investissement, comme toutes les communes de France, prévues à l'article L. 2331-5 du CGCT, auxquelles s'ajoutent les 80 % du FRDE susmentionnés, recette supplémentaire propre aux communes des DROM.

En euros constants, les recettes communales issues de l'octroi de mer ont augmenté de 8,36 % de 2014 à 2019 et de 11,2 % par habitant. Cet impôt s'est donc révélé une recette dynamique en période de croissance économique.

Tableau n° 6 : Part de l'octroi de mer dans les recettes fiscales des communes

	OM communal et FRDE	Part dans les recettes fiscales des communes
2014	182,4 M€	40,5 %
2015	199,4 M€	41,3 %
2016	197,8 M€	44,7 %
2017	196,4 M€	44,5 %
2018	199,0 M€	45,1 %
2019	210,6 M€	47,1 %

Source : DGCL et préfecture de la Guadeloupe (concernant les 4 % versés en N+1)

L'octroi de mer est ainsi la première recette fiscale des communes. En 2018, la DGG et le FRDE ont représenté 30,4 % des produits de gestion des communes de Guadeloupe et 44,8 % de leurs recettes fiscales.

En Guadeloupe, les recettes fiscales de droit commun des communes (hors octroi de mer), rapportées à la population, sont notablement plus faibles que dans le reste du territoire national, en raison, principalement, de l'insuffisance des bases fiscales, lacunaires et rarement actualisées (une partie importante du potentiel taxable à la taxe foncière bâtie n'est pas répertoriée ni taxée) et de la sous-déclaration.

L'octroi de mer comble largement cette différence à l'échelle de la Guadeloupe mais, en raison du mode de répartition de son produit entre les communes, de manière sensiblement plus avantageuse pour les plus petites communes que pour les plus grosses.

Tableau n° 7 : Comparaison des recettes par habitant des communes de Guadeloupe et des communes de métropole, hors Ile-de-France, par strate, en 2017 (en euros)

Strate de population (nombre d'habitants)		500- 2 000	2 000- 3 500	3 500- 5 000	5 000- 10 000	10 000- 20 000	20 000- 50 000	Tranche 50 000- 60 000	Ensemble
Guadeloupe (A)	Recettes fiscales hors OM (nombre de communes par strate)	525 4	535 2	663 1	432 11	558 7	651 6	633 1	580 32
	Octroi de mer	834	490	443	451	447	449	443	454
	Total recettes fiscales	2 072	1 535	1 695	1 255	1 546	1 507	1 405	1 472
	Dotations et autres recett. récurrentes	368	386	317	382	466	391	304	396
	Total recettes de fonctionnement	1 727	1 411	1 423	1 265	1 471	1 491	1 380	1 430
France eurocontinentale (hors Ile-de-France) (B)	Recettes fiscales (nombre de communes par strate)	436 10 995	548 2 141	654 889	742 1 036	853 428	923 192	905 21	683 34 008
	Dotations et autres recett. récurrentes	340	340	361	369	402	432	423	391
	Total recettes de fonctionnement	776	887	1 015	1 111	1 255	1 354	1 328	1 074
Différence de recettes (A-B), hors octroi de mer		117	34	-35	-297	-231	-312	-391	-98
Différence de recettes (A-B), octroi de mer inclus		951	524	408	154	216	137	52	356

Source : DGCL et chambre régionale des comptes

Cette ressource opportune ne doit pas les conduire à ne pas engager résolument le travail indispensable sur leurs bases fiscales.

Bien qu'étant une ressource supplémentaire par rapport à celles de leurs homologues de métropole, soumise à fluctuation en fonction de l'activité économique et des délibérations régionales, dans la plupart des communes de Guadeloupe, l'octroi de mer est utilisé pour financer des ressources de fonctionnement rigides (dépenses de personnel excessives, le plus souvent) et sans nécessité avérée pour le service public, comme en témoignent les très nombreux avis budgétaires et rapports sur les comptes et la gestion rendus par la chambre, alors que ces ressources supplémentaires devraient être réservées aux dépenses d'investissement ou à des dépenses de fonctionnement aisément régulables d'une année sur l'autre en fonction des recettes perçues.

La décision européenne de 1989 demandait que la recette de la taxe favorise, le plus efficacement possible, le développement économique et social, ce qui doit s'entendre par l'investissement public ou des aides à l'investissement des entreprises. Dans son rapport de 2017 sur les finances publiques locales, la Cour des comptes a recommandé qu'une partie significative du produit de l'octroi de mer soit réservée à l'investissement. La proportion de FRDE devrait être sensiblement accrue en ce sens.

2.1.4. Le FRDE : une ressource d'investissement gérée par la région dont les conditions d'emploi ne sont pas strictement respectées

Après attribution de la dotation globale garantie, le solde d'OM communal, lorsqu'il existe, est affecté à l'alimentation du fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE).

Depuis la loi du 2 juillet 2004¹³, 80 % des recettes du FRDE sont versées aux communes et 20 % à la région. Calculé après la fin de l'exercice, il est réparti par arrêté préfectoral et versé en année N+1.

2.1.4. 1. *Des montants élevés mais variables d'une année sur l'autre*

Tableau n° 8 : Evolution du FRDE de 2016 à 2019 (montants en euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Part communale	13 074 032	6 130 328	4 040 029	2 315 635	7 291 504	14 543 114	25 389 639
Part régionale	3 268 508	1 532 582	1 010 007	578 909	1 822 876	3 635 778	6 347 409
Total	16 342 540	7 662 910	5 050 036	2 894 544	9 114 380	18 178 892	31 737 048

L'année de référence du FRDE est l'exercice N, l'année du calcul et du versement est l'exercice N+1

Sources : Arrêtés préfectoraux de répartition du FRDE

Le montant total du FRDE subit de très fortes variations interannuelles. Par habitant, il a presque été multiplié par deux au cours de la période, de 40,42 € à 80,53 €.

La part communale est constituée d'une dotation d'équipement local répartie entre les communes au prorata de leur population. Cependant, la loi a réservé 10 % de la part

¹³ Jusqu'en 2004, le FRDE était inscrit au budget des régions et destiné à allouer des subventions d'équipement aux communes.

communale aux îles du sud et majoré de 20 % et 15 %, respectivement, la part de la commune chef-lieu de département et de la commune chef-lieu d'arrondissement.

Cette répartition accentue l'effet redistributif de l'OM au profit des îles du sud.

2.1.4. 2. *Un enregistrement comptable incorrect*

Recette d'investissement, le versement de la première part devrait figurer dans les comptes des communes, au chapitre 10 « *Dotations, fonds divers et réserves* », et être affecté prioritairement au financement « *des projets facilitant l'installation d'entreprises et la création d'emplois ou contribuant à la réalisation d'infrastructures et d'équipements publics nécessaires au développement* » (article 49 de la loi).

La région devrait enregistrer la seconde part en recettes dans ses comptes au même chapitre 10. Or, le FRDE est improprement inscrit en recettes au chapitre 13 dans les comptes de la région (compte 1347 « *FRDE* »).

Recommandation n° 2 : Imputer les recettes de FRDE au chapitre 10 « *Dotations, fonds divers et réserves* » du budget de la région en tant que recette propre d'investissement

2.1.4. 3. *Une part régionale du FRDE non utilisée à la destination prévue*

La part régionale du FRDE doit être affectée, par délibération du conseil régional, au financement d'investissements contribuant au développement économique, à l'aménagement du territoire et au désenclavement, sous maîtrise d'ouvrage de la région, de syndicats mixtes ou d'EPCI.

Sur l'enveloppe perçue par la région, aucune part n'a été fléchée au titre du FRDE sous forme de subvention d'équipement aux syndicats mixtes et aux EPCI au cours de la période. Aucune délibération n'affecte cette recette aux projets visés par la loi, y compris aux projets propres à la région. Aucune communication n'a été adressée aux établissements publics concernés par ce dispositif légal pour leur permettre de déposer des dossiers. Les dépenses que la région aurait réalisées en contrepartie de cette recette, pourtant affectée, ne sont pas identifiées, pour un total de 18,2 M€ sur sept ans.

2. 2. **Une logique de taxation et d'exonérations à l'importation non discernable**

2.2. 1. Une politique d'exonération erratique, pour des montants très élevés et sans contrepartie identifiée en termes de développement économique

2.2.1. 1. *La région n'évalue pas à l'avance le montant d'exonérations à consentir*

On désigne par « *dépense fiscale* » le montant des exonérations d'octroi de mer qui auraient dû, en leur absence, entrer dans les caisses publiques. L'exposé des motifs de la loi n° 2004-639 modifiée en 2015 confie à la région le soin d'arbitrer entre deux objectifs, celui d'assurer des recettes fiscales aux communes et à la région elle-même, d'une part, et celui de contribuer au développement économique par une protection proportionnée des productions locales, d'autre part.

La région décide par conséquent, à la fois, du niveau qui lui paraît justifié de différentiel de taxation des produits de liste, d'une part, et des exonérations d'octroi de mer à l'importation qui lui paraissent utiles, d'autre part.

La région décide du régime des exonérations par délibération mais elle ne découvre qu'*ex-post, via* les données que lui communique la douane, le montant de la dépense fiscale correspondante, puisqu'elle n'a pas construit de dispositif permettant d'en évaluer l'impact financier *ex-ante*.

Afin de permettre à la région de rédiger son rapport annuel obligatoire, la douane lui communique, en vertu des dispositions de l'article 13 du décret n° 2015-1077 du 28 août 2015, les données statistiques et non nominatives relatives aux déclarations en douane, s'agissant des importations, et aux déclarations trimestrielles souscrites par les assujettis.

La région fait état de nombreuses erreurs de déclaration, liées à des confusions de codification entre produits relativement proches, de la part des entreprises déclarantes. La différence d'appréciation porte sur 17 M€ en 2015 et 14 M€ en 2016. Cependant, la région ne documente pas les données corrigées qu'elle avance et n'a pas entrepris de démarche vis-à-vis des importateurs, des commissionnaires et de la douane pour diminuer ces « erreurs » de déclaration, le terme d'erreur demandant à être vérifié, s'agissant de déclaration fiscale.

2.2.1. 2. Le total des exonérations consenties par la région a dépassé 110 M€ en 2019

Les exonérations d'octroi de mer correspondent aux taux zéro dont bénéficient les productions locales pour les produits de liste, d'une part, et les biens exemptés par secteur d'activité, sur délibération de la région, d'autre part.

L'adoption avec retard des délibérations mettant à jour le régime régional (novembre 2015 concernant le tarif d'octroi de mer alors que la décision européenne demandait une mise en œuvre au 1^{er} juillet 2015 ; décembre 2017 concernant le régime général des exonérations à l'importation, alors que la loi du 29 juin 2015 était entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2015) a placé les exonérations accordées dans l'intervalle dans une situation d'insécurité juridique.

Tableau n° 9 : Montant des exonérations accordées par la région (en M€)

Exercice	Exonérations sur les produits de liste*	Exonérations sur les importations**	Total des exonérations
2014	53,7	22,5	76,2
2015	49,3	15,8	65,1
2016	53,1	23,7	76,8
2017	55,2	27,1	82,3
2018	64,7	34,3	99,0
2019	72,7	39,1	111,8

* loi 2004-639, art. 28 ;

** loi 2004-639, art. 6 et 7-1

Source : direction des douanes

Alors que la région ne recourt que rarement au plafond des différentiels autorisés, elle a accru systématiquement les différentiels depuis 2016, à l'exemple des produits laitiers¹⁴ du code SH4 0403, passés de la liste A à la liste B et portés au plafond du différentiel.

De la même façon, le régime des exonérations sur les importations a été plus généreux à compter de 2018. Au total, le montant des exonérations a augmenté de près de 23 M€ de 2014 à 2018, sans contrepartie demandée aux entreprises, ni en terme de baisse de prix pour le consommateur, ni en développement économique (par exemple investissements capacitaires ou de productivité), ni en termes de création d'emplois.

2.2. 2. Un faux marché unique antillais qui suscite des contournements

La Guadeloupe et la Martinique constituent formellement un marché unique antillais (MUA) au sein duquel les biens circulent en franchise de droits et de taxes¹⁵. La Guyane y participe pour partie, la libre-circulation n'étant pas ouverte à tous les produits.

Les productions locales étant différentes, comme l'est la situation concurrentielle, les produits de liste sont différents entre les collectivités. Si l'on s'en tient à la seule liste C, seulement 12 produits de liste sont communs entre la Martinique et la Guadeloupe et 29 ne le sont pas.

Chacune des collectivités détermine librement les taux de l'octroi de mer à l'importation et à la livraison, ce qui peut conduire à des différences significatives, même pour des produits de liste classés dans la même catégorie.

Une commission de conciliation a été créée par la loi n° 2015-762 entre la Guadeloupe et la Martinique mais elle ne s'est jamais réunie. Les services indiquent se concerter spontanément et informellement.

Or, les différences de taxation à l'octroi de mer incitent naturellement les importateurs à rechercher le taux le plus bas.

La région Guadeloupe indique que des importateurs ont pu jusqu'à récemment faire transiter des biens par la Martinique pour les importer en Guadeloupe et réciproquement. Elle cite l'exemple du champagne. Les taux ont été en grande partie harmonisés récemment, ce qui aurait mis fin à ces contournements.

Au regard du coût du transport, les différences de taux qui perdurent, malgré l'affirmation de la région, sont susceptibles de susciter des effets d'aubaine, notamment pour les produits pondéreux (riz, farines de malt, produits laminés), les produits de grande consommation (yaourts) ou de valeur (verres de lunetterie). Les écarts de taux les plus importants sont de 25 points de pourcentage, ce qui est très significatif.

À l'inverse, certaines productions sont réalisées par la même société sur deux au moins des trois départements, la région reconnaissant qu'il est difficile de savoir où le produit

¹⁴ Babeurre, lait et crèmes caillés, yoghourts, képhir et autres laits et crèmes fermentés ou acidifiés...

¹⁵ La Guyane est dans une situation spécifique, puisqu'elle fait partie du MUA mais la loi a disposé que ses produits ne circulent pas tous en franchise d'OM au sein du MUA.

est fabriqué, donc doit être taxé. Elle cite les yaourts, le tréfilage à froid et la fabrication de produits en matière plastique pour la construction.

Un marché unique n'existe que par une union douanière, c'est-à-dire par l'absence de barrière douanière en son sein et par des taux identiques sur tout son pourtour. Le « marché unique antillais » n'en est pas un. Il suscite des trafics et transferts artificiels de marchandises et de taxe répondant à des effets d'aubaine mais ne favorise ni le bien-être de la population ni la prévisibilité des ressources des collectivités.

2.3. Une gestion opaque du dispositif fiscal

2.3.1. Un dispositif régional illisible pour les opérateurs économiques

Le tarif général d'octroi de mer (TGOM) de la région Guadeloupe donne lieu à une délibération par an, au moins. Il comporte 9 577 positions NC8 en 2016 (9 668 en 2020), qui sont autant de types de produits. Chaque produit est présenté par son code douanier à huit chiffres, son libellé officiel, et ses quatre taux d'imposition. Par conséquent, ce sont près de 40 000 références de taux qui figurent à l'annexe de cette délibération. La région n'est pas seule responsable de la complexité de ses délibérations : par exemple, 702 codes douaniers de la nomenclature à huit chiffres (dite NC8) de l'Union européenne ont été modifié en 2017.

La complexité du TGOM tient aussi à l'existence de références signalées « EX », qui sont présentées sur deux lignes ou davantage, la première relative au tarif normal, les autres à un « tarif spécifique », chacune ayant ses quatre taux :

- certaines références « EX » correspondent à des produits dont une partie est importée au titre du régime spécifique d'approvisionnement (RSA¹⁶) en vue de servir pour leur transformation en produits de l'alimentation humaine ou animale ; le tarif les distingue, sur une seconde ligne, des mêmes produits qui ne sont pas importés dans ce but ;
- d'autres références « EX » concernent des familles de produits au sein desquelles la région distingue plus finement les produits dès lors qu'existe une production locale, avec l'ajout d'un code additionnel national (CANAN), à l'exemple du lait démaquillant, de l'huile de massage et d'autres produits de beauté à base d'huile de coco, lignes créées par subdivision du code 3304 99 00 ; ces références « EX » peuvent revêtir un caractère temporaire dans l'attente d'une autorisation communautaire de mise en place d'un différentiel de taxation.

De la même façon, la délibération relative au régime général d'exonération d'octroi de mer à l'importation représente en 2019 plus de 6 000 exonérations par secteur économique. Par exemple, le secteur de la culture des légumes, melons, racines et

¹⁶ Les règlements européens de 2004 et de 2014 disposent que les produits qui bénéficient du régime spécifique d'approvisionnement (règlement CE n° 1452/2001) doivent connaître le même régime de taxation que celui des produits fabriqués localement (article 2). Le régime spécifique d'approvisionnement RSA est un volet du programme POSEI, qui décline outre-mer la Politique agricole commune.

tubercules (code NAF 0113Z) bénéficie de la franchise à l'importation sur 18 types de produits dont il a besoin pour réaliser sa production.

Ce régime général des exonérations est complété par des exonérations ponctuelles, d'une durée générale d'un an, dont une partie seulement est ensuite intégrée au régime général lors de sa mise à jour.

Outre la lourdeur de délibérations de 438 pages (TGOM de 2019) et de 636 pages (exonérations à l'importation), la région modifie ses délibérations en cours d'année et les assortit d'un délai d'entrée en vigueur parfois très court¹⁷.

Cette inflation réglementaire et son instabilité rendent le dispositif peu lisible et non prédictible. Or, la stabilité de la loi fiscale, au moins au cours d'un exercice budgétaire, est un élément essentiel d'environnement pour les décideurs économiques. La complexité de ce dispositif dissuade ainsi, par exemple, les sociétés de vente par correspondance de livrer sur place, effet pervers touchant fortement la population et barrière invisible à l'entrée sur le marché guadeloupéen.

Le coût administratif de cette gestion est disproportionné par rapport à l'intérêt des changements, notamment en cours d'année. La région devrait simplifier la grille des taux d'octroi de mer, puisque le tarif général d'octroi de mer est identique à l'importation et à la livraison pour 90,7 % de la nomenclature et que le taux est très majoritairement de 7 % pour ce qui concerne l'OM communal et de 2,5 % pour l'OMR, soit un total de 9,5 %. À cet égard, la délibération du 29 novembre 2018 qui n'a publié que les sept positions tarifaires modifiées est une meilleure pratique.

Recommandation n° 3 : Simplifier la grille des taux d'octroi de mer en réduisant le nombre de taux, en fixant par défaut un taux de droit commun (OM à 7 % et OMR à 2,5 %), en n'adoptant qu'une délibération par an.
--

2.3. 2. Des exonérations qui pèsent très majoritairement sur la part communale

La région fait porter les différentiels tarifaires et les exonérations d'octroi de mer sur l'OM communal mais ne les pratique pas sur l'OMR alors qu'elle en a la possibilité, le taux de 2,5 % étant un plafond et non une norme.

La principale activité taxée à l'octroi de mer interne est l'électricité qui frappe 509,7 M€ de ventes internes en 2018. La taxe afférente a rapporté 7,6 M€ à la région, au taux OMR de 1,5 %, et rien aux communes, puisque le taux d'octroi de mer communal sur la production d'électricité est de zéro.

¹⁷ Certaines délibérations annuelles sont modifiées en cours d'année : la délibération CR/16-02 du 22 janvier 2016 a abrogé la délibération CR/15-1305 du 19 novembre 2015 qui venait d'entrer en vigueur au 1^{er} janvier, elle a elle-même remplacée par la délibération CR/16-425 du 29 juin 2016.

Le délai d'entrée en vigueur laisse peu de temps à la douane pour mettre en application les délibérations du conseil régional : le 29 juin 2016 pour une entrée en vigueur le 1^{er} août 2016, le 19 avril 2018 pour une entrée en vigueur au 1^{er} mai 2018, le 29 novembre 2018 pour une entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2018, le 23 septembre 2019 pour une entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2019.

En 2018, les exonérations sur produits de liste ont représenté 7,14 fois le montant de l'OMI.

Jusqu'en 2017, le budget régional ne supportait d'exonération que pour douze produits, d'une part, et sur sa part de FRDE, d'autre part. Le montant qui pèse sur les recettes régionales peut être évalué à 5,8 M€ en 2017, soit 6 % du total des exonérations. L'ajout d'exonérations sur le carburant de certains navires et aéronefs, par deux délibérations du 27 décembre 2017, a augmenté ce montant de 2,3 M€ par an, en moyenne.

En 2018, le total des exonérations a représenté 31 % des recettes d'octroi de mer communal.

Le montant des exonérations accordées aux entreprises s'est traduit en 2018, par une diminution de la dotation globale garantie :

- la loi n° 2004-639 prévoit un mécanisme d'indexation de la DGG, ainsi que les modalités de calcul de réduction à due concurrence, en cas de diminution du produit qui ne permettrait pas d'honorer l'augmentation de la DGG ;
- la réduction de la DGG en 2018 est consécutive, non à une faible croissance économique, mais aux décisions d'exonérations de la région.

L'augmentation de l'octroi de mer communal n'est pas une fin en soi. Cependant, les communes sont en droit d'attendre une prévisibilité des ressources que maîtrise l'échelon régional pour faire face à leurs dépenses pérennes. Le fait que la région décide d'exonérations sur la première recette fiscale des communes, dans des proportions aussi importantes, se heurte au principe de l'autonomie financière des communes.

Compte tenu que ces exonérations réduisent les recettes fiscales des communes et non les siennes propres, la région pourrait s'inspirer de la doctrine récente que l'État s'est imposée à lui-même, en fixant des règles d'encadrement de la dépense fiscale (exonérations), sur la base d'une étude économique prospective (articles 20 et 21 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022).

Recommandation n° 4 : Evaluer <i>ex-ante</i> la dépense fiscale (exonérations accordées aux entreprises) pesant sur les recettes des communes.

2.3. 3. Un pilotage délégué, de fait, à une commission *ad hoc* ambivalente

Par délibération n° CR/16-30 du 24 mars 2016, la région Guadeloupe a prorogé l'existence de la commission intitulée « *ad hoc* octroi de mer », qui existait déjà sous les mandatures précédentes. Chargée d'émettre un avis sur les projets de rapports réglementaires et les projets de délibération, elle comprend, comme toute commission, un président, un vice-président, un secrétaire et six membres reflétant la composition politique du conseil régional. Seuls les membres titulaires des commissions ont le droit de prendre part à l'émission des avis.

A la différence des autres commissions de la région, la commission *ad hoc* comprend des membres invités, ce qui n'est pas contraire aux dispositions de l'article L. 4132-21 du CGCT, à condition qu'ils n'aient pas le droit de vote.

Sont ainsi représentés les présidents du comité économique, social et environnemental régional (CESER), des trois chambres consulaires, de l'Union des entreprises – Mouvement des entreprises de France (UDE-MEDEF), de la Confédération générale des PME (CGPME), de l'Association des moyennes et petites industries (AMPI), du Syndicat des transitaires et commissionnaires de la Guadeloupe (STCG) et, depuis 2016, de la Fédération des très petites entreprises (FTPE) et de l'Interprofession guadeloupéenne de la viande et de l'élevage (IGUAVIE). Guadeloupe-Expansion qui en a fait partie jusqu'en 2015 n'a pas été remplacée.

Le déséquilibre dans la composition de la commission, entre les 10 représentants du monde de l'entreprise, contre un seul pour les communes¹⁸ et un seul pour les consommateurs¹⁹, ne permet pas d'assurer l'équilibre des objectifs de l'octroi de mer. Encore, ces derniers membres n'ont-ils été ajoutés à la composition de la commission que depuis 2016, en même temps que deux représentants de l'université des Antilles.

L'absentéisme des membres titulaires est très important : sur 10 PV de commission *ad hoc* transmis par la région, un seul élu régional est présent dans la majorité des cas, quelquefois deux et une seule fois trois. Soit l'avis est adopté par le seul élu présent, soit il l'est par consensus avec les membres non titulaires. Ce procédé d'adoption n'est pas régulier, d'autant moins que cet avis est systématiquement suivi par la commission permanente.

Face à la connaissance fine du tissu entrepreneurial qu'ont les représentants socioprofessionnels, la région est en position d'asymétrie d'information :

- l'absence d'observatoire économique et fiscal, de bases de données et d'outils d'analyse la prive de capacités d'autonomie dans la prise de décision ;
- l'absence d'analyse transversale, comme l'absence d'un outil de simulation sur les conséquences des décisions sur le tissu productif, sur les recettes des communes, sur les pertes de recettes du fait des exonérations ou les prix à la consommation réduisent son champ d'analyse à la dimension douanière.

La commission examine des dossiers individuels dans le cadre de l'avis qu'elle émet sur les projets de délibérations ponctuelles. Les socioprofessionnels n'ont pas qualité pour connaître de dossiers individuels et donner un avis sur les projets de sociétés qui peuvent être leurs mandants directs, leurs concurrents, leurs clients ou fournisseurs, ou dans lesquelles ils peuvent avoir un intérêt personnel. En ouvrant un espace de négociation aux entreprises assujetties organisées en groupe de pression, la région ne s'est pas prémunie contre les risques déontologiques.

Le compte-rendu des réunions de la commission montre que les seuls arguments invoqués sont relatifs à l'équilibre entre les besoins des producteurs locaux et ceux des importateurs. La commission n'aborde jamais les questions relatives à l'impact des projets sur les prix à la consommation, sur les recettes fiscales et sur le développement économique et sur l'emploi.

¹⁸ Le président de l'association des maires du département ou son représentant.

¹⁹ Le président de l'association de l'union régionale des consommateurs ou son représentant.

Par ce dispositif, la région recherche à l'évidence le consentement des entreprises, *via* la commission *ad hoc*, sur les exonérations et les différentiels de taux, sans considération pour les consommateurs, c'est-à-dire pour la population générale. Il contredit les objectifs déclarés du régime de l'octroi de mer.

En effet, les intérêts des entreprises au regard des différentiels de taux d'octroi de mer sont variables :

- un certain nombre d'intrants du processus de production sont importés ; l'intérêt des entreprises est donc de les importer le moins cher possible, soit *via* la modulation des taux, soit en bénéficiant d'exonérations par secteur d'activité, sans que la préférence pour une exonération ponctuelle par rapport à une modification à la baisse du taux permanent soit claire ;
- certains produits entrent en concurrence avec les productions locales ; l'intérêt des importateurs simples revendeurs est donc opposé à celui des producteurs locaux que l'octroi de mer est censé protéger.

Lorsque le consensus n'est pas réuni, la décision de la région est repoussée, à l'exemple du taux de taxe à l'importation de fils de fer ou d'aciers et barres d'acier utilisés par les entreprises relevant de l'activité « *Fabrication de structures métalliques et de parties de structures* » (commission *ad hoc* du 26 septembre 2019).

Jusqu'en 2019, la commission permanente ne se prononçait pas sur les rejets formulés par la commission qui était, *de facto*, décisionnaire, ce qui n'était pas légal.

Les modalités de prise de décision de la commission permanente sont mal encadrées. Par ailleurs, malgré l'existence d'un règlement de procédure, aucun critère n'éclaire le demandeur.

La motivation des délibérations ponctuelles est stéréotypée. Si la motivation de décision réglementaire n'est pas obligatoire, il demeure que le conseil régional se contente de reprendre le motif général de la loi n° 2004-639, sans jamais expliciter en quoi le cas soumis et la décision se rattachent aux objectifs économiques de l'octroi de mer.

Pour rendre objectivable et traçable le processus de fixation des taux et des différentiels de taux, le rapport du président en vue de délibération devrait indiquer, pour chaque modification de taux envisagée, pourquoi il propose un taux plutôt qu'un autre, en retraçant l'évolution récente de la production, de l'emploi et des marges du secteur d'activité concerné, ainsi que la situation concurrentielle, en précisant les surcoûts constatés et les effets attendus du différentiel proposé sur les ventes locales et les importations, l'effet estimé sur l'emploi et sur les prix, rappeler la proposition chiffrée du service, celle de la commission *ad hoc* octroi de mer, les auditions éventuelles des groupes d'intérêt. Le rapport annuel indiquerait si les objectifs ont été atteints.

Recommandation n° 5 : Adopter un règlement intérieur de la commission *ad hoc* qui fixe les obligations déontologiques de la prévention du conflit d'intérêt.

Recommandation n° 6 : Rendre objectivable et traçable le processus de fixation des taux et des différentiels de taux.

2.3. 4. Une information des élus régionaux et communaux insuffisante

Complexe, le régime de l'octroi de mer l'est aussi pour les élus locaux : les vice-présidents et conseillers régionaux ne bénéficient pas d'informations sur les conséquences attendues des décisions du conseil régional sur les budgets communaux, tandis que les maires ignorent le montant des exonérations qui constituent la dépense fiscale de leur commune du fait des exonérations accordées par la région.

La concertation entre la région et les opérateurs économiques organisée en 2016 est une bonne pratique répondant en partie à la difficulté relevée mais l'étendue des partenaires consultés n'est pas connue. Jusqu'à l'année 2020 et à l'approche du renouvellement du dispositif, aucune autre information n'a été organisée et le rapport 2014-2015 n'a pas été délibéré par la région. Les rapports réalisés par la région, dont les versions 2016, 2017, 2018 et le rapport en vue de reconduction, transmis à la chambre avec la réponse de la région au rapport provisoire, ne respectent pas le principe de permanence des méthodes qui permettrait des comparaisons dans la durée. Enfin, les informations figurant dans le guide de procédure de 2018 sont en partie erronées (montant de l'octroi de mer perçu par les communes, montant des exonérations fiscales).

La région, outre le conseil régional et le conseil économique, social et environnemental, dispose d'une instance adaptée à la concertation sur un sujet aussi stratégique pour l'économie du territoire et sensible pour les autres collectivités territoriales : la conférence territoriale de l'action publique.

Recommandation n° 7 : Soumettre régulièrement le bilan de l'octroi de mer, ses évolutions et perspectives à la conférence territoriale de l'action publique.

2. 4. Une évaluation non rigoureuse des effets de ce régime

2.4. 1. Un défaut de statistiques qui nuit à la justification de ce régime fiscal

Les exigences d'évaluation périodique du régime de l'octroi de mer, posées par le décret n° 2004-1550 du 30 décembre 2004, auquel s'est substitué le décret n° 2015-1077 du 26 août 2015, nécessite des données fiables et pertinentes permettant de justifier les écarts de taxation par produit et par secteur d'activité, d'attester de la nécessité et de la proportionnalité des exonérations, d'examiner la portée économique des mesures par secteur d'activité.

La région fait seulement le constat que les données disponibles manquent et que les statistiques existantes sont incomplètes ou fausses. Ainsi, les fortes variations interannuelles des montants en valeur de la production locale des produits de liste demeurent inexplicables et illustrent la faiblesse de l'outil statistique.

Cependant, la région n'a pas mis en place de système propre ou partenarial de production de données statistiques, qu'elle pouvait aisément financer avant d'accorder des montants d'exonérations de plus de cent millions d'euros, afin d'en étudier la pertinence.

Un projet d'observatoire économique figure au schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Il existe dans

l'organigramme de la région depuis 2018 mais la région n'a pu présenter ni son cahier des charges, ni sa composition, ni son plan de travail. Cet observatoire n'a encore rien produit.

La région affirme avoir des difficultés à obtenir les données existantes mais n'a pas conclu de convention avec les organismes susceptibles de les lui fournir.

Au demeurant, les données présentées dans les rapports de la région ne sont pas cohérentes avec les données produites par la douane ou la préfecture. La région Guadeloupe indique compléter les données fournies par l'administration des douanes par celles de la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF), de l'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) et des producteurs, notamment. Pour autant, les données de la région se contredisent entre deux rapports annuels²⁰, ce que la région justifie par l'obtention de données plus récentes, affirmation contredite par les douanes.

Recommandation n° 8 : Assurer une fonction d'observation économique et fiscale, dotée d'un appareil statistique fiable, permettant de rendre compte des résultats de la politique d'octroi de mer.

2.4.2. Un rapport annuel obligatoire lacunaire et produit seulement trois fois depuis 2014

La loi n° 2004-639 dispose que la région doit produire chaque année un rapport sur les écarts de taxation à l'octroi de mer. Le contenu de ce rapport est précisé par le décret n° 2004-1550 du 30 décembre 2004 (pour l'exercice 2014 en ce qui concerne le présent contrôle), remplacé par le décret n° 2015-1077 du 26 août 2015 à compter de l'exercice 2015.

Le rapport, annuel, doit être transmis au représentant de l'État au plus tard à la fin du premier semestre de l'année suivante, comprenant les informations suivantes :

- les justifications économiques des écarts de taux d'octroi de mer et d'octroi de mer régional, par produit et par secteur d'activité ;
- la nécessité et la proportionnalité des exonérations accordées au regard des handicaps structurels subis par les entreprises de production situées dans ces collectivités ;
- la distinction entre les exonérations prévues par les différents articles de la loi ;
- l'examen de la portée économique des mesures d'exonération au regard du développement économique attendu dans les différents secteurs d'activités économiques où exercent les entreprises de production ;
- le montant de la dépense fiscale pour la collectivité par secteur d'activité ;

²⁰ Par exemple pour la même année 2016, le rapport à mi-parcours et le rapport de l'année 2018 donnent des montants différents pour les livraisons internes, les importations et le taux moyen pondéré OME + OMER sur les produits de liste.

- une annexe détaillée par produit sur les exonérations effectivement mises en œuvre au cours de l'année civile précédente.

Passé sous forme de marché public, le cahier des charges définissant le contenu des rapports annuels 2016 à 2020 ne répond pas aux dispositions du décret :

- les justifications économiques des écarts de taux ne sont pas abordées, pas plus que la distinction entre les exonérations selon les articles de la loi ni l'annexe détaillée par produit ;
- la nécessité et la proportionnalité des exonérations est remplacée par une analyse sectorielle du dispositif de différentiel ;
- l'examen de la portée économique des mesures d'exonération au regard du développement économique attendu est remplacé par l'analyse de l'évolution de la production régionale et par l'examen de la position concurrentielle des produits de liste.

La région a rédigé un rapport pour les exercices 2014 et 2015 et un second intitulé « rapport à mi-parcours » portant sur l'année 2016. Le rapport 2014-2015 n'a pas été soumis à délibération. Le rapport à mi-parcours (2016) l'a été en décembre 2017. Les rapports pour les années 2016 à 2018 et de demande de reconduction du dispositif ont été délibérés le 26 juin et le 6 août 2020, respectivement, et n'ont pas pu être examinés dans le cadre du présent contrôle.

Essentiellement descriptif, le contenu des rapports est à l'image de leur cahier des charges et ne répond pas aux objectifs assignés par la loi et par l'autorisation européenne : après une présentation macro-économique et de l'évolution interannuelle des productions locales et importations de produits de liste, ils constatent les moyennes de taux d'octroi de mer, pondérées des quantités produites ou importées par secteur d'activité, leur répartition en nombre de produits, leur évolution interannuelle. Ils établissent les différentiels de taxation entre produits importés et livraisons et leur répartition en nombre de produits par taux et par secteur²¹. Ils évaluent la dépense fiscale. Ils présentent des tableaux de surcoûts par produit. Les changements dans la méthode, dans le contenu des tableaux de chiffres présentés ou les divergences de chiffres entre rapports ne permettent pas de dresser des comparaisons dans la durée.

La région n'apporte cependant aucune justification économique au maintien des écarts de taux par produit et par secteur d'activité, laissant supposer sans l'argumenter que toute production locale rend nécessaire un différentiel de taux. Elle réduit la justification de la proportionnalité des exonérations accordées en matière d'OMI à la notion de surcoût, non étayée. Elle ne distingue pas entre les exonérations par article de la loi et n'aborde pas l'examen de la portée économique des mesures d'exonération au regard du développement économique, de l'emploi, du niveau des prix.

²¹ En 2016, les produits de liste A connaissent un différentiel moyen de 6,7%, les produits de liste B de 14,6 %, les produits de liste C de 25,1 %. Les différentiels en moyenne pondérée s'élèvent respectivement à 5,9 %, 15,1 % et 18,16 %. C'est sur les produits agroalimentaires que portent les écarts moyens pondérés les plus importants (18,1 % en 2014) et les seuls qui augmentent en 2016 (18,8 %)

Recommandation n° 9 : Produire annuellement et dans le délai prescrit le rapport obligatoire, en respectant son contenu réglementaire.

2.4. 3. Une cohérence reconstituée *a posteriori*

Les constats des rapports de la région reconstituent *a posteriori* la cohérence globale de la politique de l'octroi de mer à partir de l'analyse des taux et des différentiels : maximisation des différentiels dans le secteur de l'agroalimentaire, progression des parts de marché... Or, une politique publique consiste, au contraire, à définir explicitement et préalablement les objectifs recherchés et les moyens pour les atteindre, à rendre compte des résultats obtenus et à proposer des mesures correctives, si nécessaire.

La décision européenne de 1989 demandait de mesurer le rattrapage économique et social des départements d'outre-mer, en prenant notamment comme critères le taux de chômage, la balance commerciale, le produit intérieur brut régional.

Une politique publique, à la croisée du soutien aux entreprises locales, du développement économique régional, de la politique fiscale, de la lutte contre la vie chère, rend indispensable une approche transversale, voire systémique, de par les implications qu'emporte une décision sur l'ensemble de ces champs. Elle renvoie au défaut des outils statistiques évoqués plus haut, sur la base desquels la région disposerait d'indicateurs fiables permettant de répondre aux exigences de la décision européenne.

Sur le modèle du contrat de convergence signé le 31 décembre 2018 entre l'État, la région, le département et les six intercommunalités de Guadeloupe, qui vise à réduire les écarts de développement économique et social avec l'Hexagone et qui détermine des indicateurs de convergence, la région pourrait décider formellement d'une stratégie avec des indicateurs à suivre, dont l'avancement serait présenté dans chaque rapport annuel.

Recommandation n° 10 : Inclure l'octroi de mer dans la stratégie de développement économique et social de la région, conformément aux conditions fixées par l'Union européenne.

Recommandation n° 11 : Formaliser la stratégie à mettre en œuvre dans un programme-cadre d'actions en relation avec le développement économique souhaité et rendre compte des progrès réalisés *via* le rapport annuel adressé au préfet.

2.4. 4. Des surcoûts allégués sur la base de déclarations non étayées

Le rapport annuel prévu par le décret n° 2015-1077 du 28 août 2015 doit présenter, par secteur d'activité, les justifications économiques des écarts de taux d'octroi de mer et l'examen de leur proportionnalité au regard de handicaps structurels permanents.

L'argument principal des entreprises pour solliciter une exonération d'octroi de mer est celui de « surcoûts » frappant les biens qu'elles souhaitent importer²².

Les rapports 2014-2015, 2016 et 2018 de la région présentent le résultat du calcul de surcoûts de manière générale et le pourcentage moyen par secteur d'activité. Cependant, la région n'a fourni aucune fiche de coût permettant de vérifier les données et les calculs.

Dans le volet microéconomique de son rapport 2014-2015, la région détaille sa méthode de mesure des surcoûts : en comparaison des postes de charges d'un échantillon de 24 entreprises locales volontaires extraits de leur propre comptabilité, « *le taux de surcoût de chacun des postes [a été calculé] en se fondant sur les dires des industriels, leur connaissance des coûts supportés par leurs compétiteurs sur le continent européen, ou encore sur les bilans publiés par certaines entreprises en Europe. Quand plusieurs entreprises relèvent du même produit, ou du même secteur, une analyse comparée a été utilement menée.* »

Le caractère purement déclaratif se fondant sur des « dires » et des « connaissances », atteste de la fragilité des données desquelles la région tire des statistiques d'écart, à la virgule près, et d'évolution interannuelle de ces écarts.

La comparaison que la région prétend avoir établie sur le fondement de bilans publiés est présentée comme un complément pour le calcul des surcoûts. Or, si quelques éléments de surcoût sont objectifs, comme les primes des assurances, pour le reste, la comparaison avec des entreprises européennes est impossible en raison de la diversité des coûts des facteurs au sein de l'Union européenne, de la pluralité des monnaies, des différences d'imposition et de réglementation du travail, de pouvoir d'achat ou des surcoûts liés aux conditions géographiques de la ruralité ou de la montagne en métropole...

Par ailleurs, la région ne tient pas compte de la totalité des aides reçues dans son calcul de la compensation des surcoûts mais seulement des exonérations de l'octroi de mer interne et de l'aide au fret.

Or, les coûts ne peuvent pas être présentés en faisant abstraction des diverses aides publiques dont bénéficient déjà les productions locales et qui visent, peu ou prou, les mêmes objectifs ou produisent le même effet, avant qu'une éventuelle exonération d'octroi de mer s'y ajoute. Parmi ces nombreuses aides qui s'élèvent à plusieurs centaines de millions d'euros par an²³, les aides à finalité régionale visent déjà, précisément, à compenser les surcoûts et sont expressément citées dans la décision européenne de 2014. C'est ainsi à tort que la région réfute dans son rapport en vue de reconduction, du 7 août 2020, le lien que fait l'Europe entre aides d'État, autorisées de manière dérogatoire par le

²² La liste des surcoûts invoqués se compose de 18 catégories, tels que le coût des intrants importés, des assurances, des amortissements, de l'entretien ou encore des salaires. La région déduit les frais de commercialisation du chiffre d'affaires des entreprises locales, pour une comparaison juste avec le coût des produits importés qui sont taxés sur la valeur CAF, c'est-à-dire avant le processus de commercialisation.

²³ Les aides économiques régionales, celles du SRDEII, celles des communes et agglomérations, les aides diverses de l'État (aides directes, défiscalisation, réduction du coût du travail), les aides sectorielles de l'État et européennes à l'industrie et à l'agriculture (dont les aides nationales à la filière canne et les aides au rhum)...

règlement général sur les exemptions par catégorie (RGEC), et différentiels autorisés d'octroi de mer.

Le volet micro-économique du rapport 2014-2015 de la région présente la liste de l'ensemble des aides perçues par l'échantillon des 24 entreprises consultées, représentant 49,76 % du PIB marchand taxable à l'octroi de mer : ces aides cumulées représentent 59,3 % de leur chiffre d'affaires, soit quatre fois le montant des surcoûts déclarés et non prouvés.

Tableau n° 10 : Calcul du taux de compensation des surcoûts déclarés (montants en M€)

Paramètre	Source	Moyenne 2014-2015
PIB taxable (hors électricité)	Douanes	436,18
Chiffre d'affaires des 24 entreprises de l'échantillon	déclaration des chefs d'entreprise	217,05
Chiffre d'affaires de l'échantillon/PIB taxable	données du présent tableau	49,76 %
Taux de surcoût déclaré par l'échantillon (en % du CA)	déclaration des chefs d'entreprise	29,80 %
Aide au fret	déclaration des chefs d'entreprise	1,38
Exonérations OMI	déclaration des chefs d'entreprise	15,36
Exonérations OME	proportion des exonérations totales	9,53
Autres aides ²⁴	déclaration des chefs d'entreprise	102,45
Total des aides	données du présent tableau	128,72
Part des aides dans les surcoûts déclarés	données du présent tableau	284,21 %
Part des aides dans le chiffre d'affaires de l'échantillon	données du présent tableau	59,30 %

Sources : volet microéconomique du rapport 2014-2015 de la région Guadeloupe, direction régionale des douanes

L'intégration des différentes aides reçues démontre que l'évaluation des surcoûts et de leur compensation dans les rapports régionaux ne repose pas sur une base sérieuse.

En outre, il conviendrait de tenir compte, en déduction, des protections et moindres coûts dont bénéficient les entreprises locales :

- les « protections » naturelles liées au temps de transport de certains produits frais, aux coûts de fret rédhibitoires pour les produits volumineux à faible valeur, à la proximité des entreprises locales avec la clientèle et à la réactivité qui en découle, au label « produit Pèyi » et, plus généralement, à la composante identitaire et culturelle de certains produits ;
- les « protections » réglementaires, telles que les normes environnementales ou sanitaires qui amoindrissent la concurrence provenant des pays voisins ;

²⁴ Les « autres aides », telles que déclarées par l'échantillon d'entreprises ayant contribué aux résultats présentés dans le rapport 2014-2015, « 2. Volet microéconomique (tableau page 15) de la région », sont les suivants : défiscalisation, TVA NPR, exonérations de charges salariales (LODEOM), crédit d'impôts recherche (CIR), crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), autres (POSEI, FEDER, FSE, FEADER, aides de la région...).

- l'étroitesse et l'éloignement du marché par rapport aux grands opérateurs implantés en Europe et qui ne prospectent pas sur ce territoire en raison des coûts fixes difficiles à rentabiliser.

Recommandation n° 12 : Fonder sur des données fiables les arguments apportés pour justifier les différentiels de taxation et les exonérations, selon une méthode transparente, et corriger les calculs de surcoût en tenant compte de toutes les aides accordées, des moindres coûts et des protections existantes.

3. UN SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DONT L'EFFICACITE N'EST PAS MESUREE

3.1. Des résultats non documentés après trente ans de mise en œuvre, malgré un nombre restreint de bénéficiaires

La réforme de 2004 a conduit à réduire de 100 % à 90 % la production locale exonérée, hors électricité, et celle de 2014 de 87,3 % à 76 %. Ce sont néanmoins les trois quarts de la production guadeloupéenne, hors électricité, qui bénéficient encore aujourd'hui d'une protection contre les importations par la barrière à l'entrée que constitue l'octroi de mer.

Tableau n° 11 : Production marchande taxable et octroi de mer, 2014 à 2018, en M€

	2014	2016	2018
Électricité (taxée)	517,0	533,0	509,7
Production marchande locale taxée, hors électricité	54,6	109,5	106,5
Produits de liste exonérés	375,4	345,2	356,2
Total de la production déclarée	947,0	987,7	972,4

Sources: direction régionale des douanes et rapports 2014 et 2016 de la région

Selon la synthèse du projet de rapport 2016-2017-2018 de la région, la production déclarée auprès des douanes s'élèverait à 1,217 Md€ en 2016 et à 1,297 Md€ en 2018, tandis que les productions de liste s'élèveraient à 424 M€ et à 441 M€, respectivement, ce qui réduirait la part des productions de liste à 56 % (hors électricité). La différence n'est pas expliquée.

3.1.1. Un dispositif de différentiels tarifaires dont les effets positifs d'ensemble sur l'économie ne sont pas démontrés

3.1.1.1. *L'absence pénalisante d'approche méthodologique régionale du développement économique*

Le maintien de l'octroi de mer a été consenti à titre provisoire par l'Union européenne pour permettre aux entreprises locales de se préparer à la concurrence des importations, ce qui suppose que la région se saisisse parallèlement des outils destinés à y parvenir et qui peuvent prendre diverses formes : développement du capital humain, structuration des

filières traditionnelles et leur insertion dans l'économie de marché, développement de filières d'amont ou d'aval des productions locales existantes (sous réserve de l'étroitesse du marché), diversification des produits au sein d'une même famille de produits ou dans des produits proches requérant les mêmes techniques de production...

L'impact des importations sur la production locale est variable et n'a pas donné lieu à des études économiques, ni sectorielles ni sur le temps long. Il en va de même des potentialités et des handicaps qui ne sont ni définitifs ni statiques et doivent être appréhendés par secteur d'activité et de manière dynamique. La région ne s'est pas donné les moyens d'une connaissance fine des leviers du développement économique.

Pour que les taux contribuent au développement économique, il est nécessaire que les biens d'investissement (généralement importés) soient moins taxés que les intrants de la production (généralement importés mais en partie produits localement), eux-mêmes devant l'être moins que les produits de consommation finale (importés ou non), l'objectif étant d'inciter les entreprises locales à investir et à produire de la valeur ajoutée.

Cette logique peut être mesurée par le taux moyen d'octroi de mer appliqué à ces diverses étapes de la chaîne productive, que le rapport de la FERDI appelle « *taux effectif moyen de protection nominale* » (TPN). Ces taux, calculés sur la base de l'écart entre le taux moyen de l'OME et de l'OMI, sont les suivants en Guadeloupe.

Tableau n° 12 : Ecart entre le taux moyen de l'OME et de l'OMI
(taux effectif moyen de protection nominale ou TPN), en 2018

Nature économique des biens	TPN en points de pourcentage
Biens en capital (biens d'investissement)	3,88
Biens de consommations intermédiaires (intrants)	2,15
Biens de consommation finale	7,10
Total	6,41

Sources: Rapport de la FERDI, 2020

Ce rapprochement montre que la logique simple énoncée ci-dessus n'est pas respectée en Guadeloupe. En outre, la dispersion de l'écart OME-OMI entre branches est très forte (de 9,6 à 23,2). La dispersion est encore plus forte pour les biens de consommation finale. La région n'a cependant pas conduit d'étude globale *ex-ante* sur l'effet attendu de ses choix de taux.

3.1.1. 2. *Des réussites locales qui demeurent isolées et dont la région n'a pas tiré d'enseignement pour en faire une stratégie de développement économique*

Malgré l'étroitesse des marchés locaux qui empêche le plus souvent les entreprises locales d'atteindre une taille suffisante de production pour réaliser des économies d'échelle, ce

qui affecte leur compétitivité et les prix des produits de grande consommation, il est possible d'identifier des réussites dans certaines filières :

- par exemple, les yaourts locaux occupent sept des 12 positions tarifaires autorisées à la différenciation, le rhum et dérivés neuf des 22 positions tarifaires, les engrais cinq des huit positions tarifaires, les éléments structurants de la maison en matière plastique, cinq des neuf positions tarifaires, notamment les portes et fenêtres en PVC, ces cas de diversification réussie constituant des exceptions ;
- avec un écart de taux de 10 points de pourcentage, le maraîchage a vu les ventes internes passer de 2,3 M€ en 2015 à 2,9 M€ en 2018, les laitues, par exemple, passant de 86 à 91 % de part de marché ; on ne sait cependant pas s'il s'agit d'une progression de la production locale ou d'une meilleure prise en compte statistique de la production (ce qui serait aussi un point positif) ;
- quelques filières d'aval se développent : l'eau de table Karuline extraite des productions d'eau potable du SIAEAG, ou les jus de fruits Caraïbes qui exploitent des produits locaux et des produits importés.

Ces exemples montrent qu'il n'y a ni fatalité ni handicap permanent. Pour autant, aucun territoire ne connaît de développement économique en restant fermé sur lui-même. La vision des importations comme un phénomène négatif, considérant les biens importés comme concurrents des biens produits localement, est une approche restrictive et historiquement datée qui part d'une analyse statique des productions et consommations, et qui n'est pas plus vérifiée en Guadeloupe qu'ailleurs.

Cependant, l'exemple de l'eau de boisson montre que la région peine à tirer des enseignements des réussites.

La production locale est réalisée par trois sociétés : Matouba SA, Capès Dolé et West Indies Pack (Karuline). Aucune eau minérale naturelle n'est produite en Guadeloupe. La société Matouba est la seule à produire de l'eau de source, les deux autres sociétés produisant de l'eau rendue potable par traitement. Les eaux de boisson bénéficient de différentiels tarifaires :

Tableau n° 13 : Comparaison des taux (%) d'octroi de mer (OM et OMR additionnés) applicables à l'eau de boisson, à l'importation (M) et à la livraison (L)

Nomenclature	2201 10 11 et 19 Eaux minérales naturelles		2201 10 90 Eaux artificielles		2201 90 00 Eaux, glace et neige		2202 10 00 Eaux aromatisées	
	M	L	M	L	M	L	M	L
2016	22,5	22,5	17,5	17,5	21,0	1,0	22,5	2,5
2020	22,5	22,5	17,5	2,5	21,0	1,0	27,5	2,5
Variation de l'écart*	0,0		15,0		0,0		5,0	

M = importation, L = livraison (production locale)

** en points de pourcentage*

Source : chambre régionale des comptes à partir des annexes des délibérations tarifaires de la région Guadeloupe

Ces trois sociétés sont déclarées sous le code d'activité APE 1107A « *Industrie des eaux de table* ». Trois positions tarifaires donnent lieu à déclaration en douane :

- la majorité de la production est vendue sous la position tarifaire 2101 90 00 « *Eaux (à l'exclusion des eaux minérales...), glace et neige* », déclarée pour 38,5 M€ en 2018 (voir *infra*) ;
- les ventes d'eau artificielle, déclarées à hauteur de 18 835 € ;
- la production d'eau sucrée ou aromatisée, déclarée à hauteur de 4,1 M€.

L'objectif de la région de promouvoir une production locale bon marché et économiquement rentable est atteint en ce qui concerne l'eau de boisson qui exploite une part de marché majoritaire.

Cependant, le tarif général d'octroi de mer comporte deux incohérences regrettables.

Il n'est pas possible de distinguer, sous la rubrique tarifaire 2101 90 00 « *Eaux (à l'exclusion des eaux minérales...), glace et neige* » ce qui relève, respectivement, de l'eau de table (eau de source et eau rendue potable par traitement) et de l'eau d'adduction :

- la douane ne communiquant pas de données par entreprise à la région en raison du secret fiscal et douanier, celle-ci ne peut pas différencier entre les trois produits (voir *infra*), ni calculer la part de marché de l'eau de boisson ;
- la production déclarée d'eau de boisson s'élèverait à 25 M€ sur le total affiché ;
- la création de codes additionnels spécifiques permettrait une distinction utile.

La région a demandé et obtenu un différentiel tarifaire sur la base d'une erreur de codification douanière :

- le code de la santé publique ne reconnaît pas la notion d'eau minérale artificielle ; cette notion existe dans le code douanier international parce que la minéralisation de l'eau est autorisée dans certains pays non communautaires ;
- les importations en Guadeloupe d'eaux artificielles déclarées aux douanes (66 542 € en 2018) résultent d'erreurs de déclaration²⁵ ;
- la fiche argumentaire de la région dans le rapport à mi-parcours, prise sur cette base, lui a permis d'obtenir un différentiel tarifaire pour un produit qui n'est ni importé ni fabriqué localement.

3.1.1.3. *L'absence de production locale déclarée pour la majorité des produits de liste*

Aucune production n'a été déclarée aux douanes en 2018 pour 767 des 901 produits de liste développées à l'échelle NC8 du code douanier. La même année, aucune production n'a été déclarée (par des entreprises réalisant plus de 300 000 € de chiffre d'affaires) à l'échelle SH4 pour des familles entières de produits : canards (code 0207 comportant 110 lignes tarifaires), abats (code 0208), poissons comestibles, frais ou réfrigérés (0302),

²⁵ Il n'existe que trois autres sources d'eaux rendues potables par traitement autorisées en France, à consommation purement locale : la Bisontine produite en Franche-Comté, la Châteline en Limousin, O'Jiva (eau de mer dessalée) à Mayotte (source : bilan national de la qualité des eaux conditionnées).

crevettes et crustacés (0306), mollusques (0307), miel naturel (0409), laitues (0705), carottes (0707), pâtes alimentaires (1902), etc. Outre une probable sous-déclaration (voir *infra*), lorsqu'elles existent, ces productions sont réalisées par des entreprises de moins de 300 000 € de chiffre d'affaires qui ne sont pas assujetties et qui, donc, ne justifient pas l'existence d'un différentiel tarifaire, aucune étude de la région ne mettant en évidence de franchissement du seuil d'assujettissement.

Par ailleurs, la Guadeloupe bénéficie d'un différentiel autorisé pour une quinzaine de familles de produits à l'échelle SH4, alors même que seuls un ou deux biens (à l'échelle NC8) de l'ensemble de la famille sont produits localement. Dans le cadre de sa demande de reconduction du dispositif au-delà de 2020, la région propose la généralisation de la différenciation tarifaire à l'échelle SH4. Une telle demande, qui ne simplifie pas la notion de calcul des surcoûts du fait de la diversité des modes de production de produits distincts, diluerait encore davantage la justification du soutien à des productions locales existantes.

Créer un différentiel tarifaire pour des biens qui ne sont pas produits localement vise à peser sur les choix du consommateur en l'incitant à la consommation de certains produits plutôt qu'à d'autres de la même famille : pour disposer d'éléments de comparaison, il faudrait pouvoir mesurer les élasticités croisées²⁶. Or, la région n'a pas mis en place de tels outils de mesure. Elle est donc incapable de justifier la nécessité des différenciations tarifaires quand il n'existe pas de production locale. Au demeurant, une telle incitation à la substitution n'est pas conforme à la décision européenne qui admet « *des exonérations ou des réductions de l'octroi de mer pour certains produits qui sont fabriqués dans les régions ultrapériphériques de Guadeloupe [...]* ».

La région a demandé dans son rapport à mi-parcours, et a obtenu, l'inscription sur les listes européennes de produits (codes 2833 « *Sulfates* » et 2834 « *Nitrites* » inscrits en 2019 en liste B, par exemple) sans production ni perspective déclarée en Guadeloupe (0 € en 2018) ou pour des montants totaux confidentiels (108 000 € en 2016), voire même qui n'existent pas (eau minérale artificielle).

Elle fixe le différentiel de taux sans connaissance fine de la réalité de la production locale : la commission *ad hoc* a reconnu, en décembre 2019, l'absence de production locale de matériaux de construction en matière plastique de la position 3925 90 80 « *Éléments structuraux utilisés pour la construction des sols, murs, cloisons, plafonds, toits, etc.* », que la région a pourtant demandé de faire passer en liste C, ce qu'elle venait d'obtenir en avril 2019.

3.1.1. 4. *Des productions protégées procurant des rentes monopolistiques*

Selon le rapport à mi-parcours de la région, cinq groupes de produits locaux détiennent plus de 75 % de parts de marché en 2016 : la transformation et la conservation de poisson, de crustacés et de mollusques (96 %), la fabrication de produits laitiers et d'aliments pour animaux (89 % chacune), la fabrication de boissons (76 %), le travail des grains et la fabrication d'amidon (75 %). La synthèse du projet de rapport 2018 y ajoute les industries

²⁶ L'élasticité-prix mesure l'effet sur la consommation des produits locaux par rapport aux produits importés. L'élasticité-substitution mesure le déport du consommateur sur un produit proche de la même famille. Les deux mécanismes ont un effet sur la demande et, par conséquent, sur l'offre.

extractives, dont la part de marché de 88,8 % en 2018 aurait gagné cinq points depuis 2016.

Une autre étude régionale, portant sur les 19 principales productions locales en 2015 et en 2016, confirme l'existence de parts de marchés très majoritaires :

- les portes, fenêtres et cadres en aluminium (code 7610 10 00), qui ont représenté 37,9 M€ en 2015 et 23,2 M€ en 2016, bénéficient d'un différentiel tarifaire B, porté au plafond de 20 % par la région, alors même que la part de marché serait, selon la région, de 95 %, en raison de l'importance du marché du « *sur-mesure* » ;
- les peintures et vernis (position du tarif douanier 3209 10 00) bénéficient du même classement européen et d'un différentiel de 15 % en 2016, porté ensuite à 20 %, alors que la part de marché serait de 84 % ; cette part de marché s'expliquerait par la qualité des produits locaux, conçus pour résister aux conditions climatiques des milieux tropicaux.

De la même façon, la part de marché du safran atteint 99 %, ce qui n'a pas empêché la région de demander à l'Europe son introduction sur la liste européenne A.

Il n'est pas possible de considérer que, pour ces produits de liste, l'octroi de mer n'excède pas « *le pourcentage strictement nécessaire pour maintenir, promouvoir et développer les activités locales* » sans porter une atteinte disproportionnée à la concurrence.

Si la production locale doit être protégée temporairement pour gagner des parts de marchés, la quasi-exclusion de toute concurrence avec les produits importés est en contradiction directe avec la politique européenne de concurrence, d'autant qu'elle se double de constitution de monopoles ou d'oligopoles connus²⁷.

En effet, 48 des 210 entreprises assujetties sont en position monopolistique et 73 en position oligopolistique²⁸. Or, les monopoles tendent à instituer des rentes puisqu'ils imposent leur prix sur le marché, au détriment de la population qui ne peut plus faire jouer une concurrence saine entre les produits et entre les prix.

L'une des sources du surcoût invoqué par les entreprises dans le rapport de la région réside précisément dans le fait que les entreprises ne sont pas en mesure de mettre les fournisseurs en concurrence. Par conséquent, plus l'entreprise monopolistique bénéficie de conditions fiscales avantageuses et plus les barrières invisibles à l'entrée sur le marché, telles que la délibération générale d'exonérations, empêchent l'arrivée de nouveaux opérateurs, favorisant l'augmentation des prix au détriment des consommateurs.

Alors que le dispositif européen affichait dès 1989 le caractère impérativement provisoire du dispositif de l'octroi de mer, la région a demandé sa reconduction à l'identique depuis trente ans. La limitation dans le temps était justifiée par le nécessaire soutien des

²⁷ Le monopole caractérise la situation dans laquelle il n'existe qu'un seul offreur d'un produit ou d'un service considéré. Une situation d'oligopole se rencontre lorsqu'il y a, sur un marché, un nombre faible d'offeurs disposant d'un pouvoir de marché face à un nombre important de demandeurs. Le marché est dit « contestable » lorsque la concurrence potentielle (la possibilité d'entrée d'une entreprise concurrente) garantit des prix concurrentiels.

²⁸ Compte non tenu des micro-entreprises qui réalisent une part très minoritaire de la valeur ajoutée.

entreprises locales pour qu'elles puissent se donner les moyens de faire face, dans un second temps, à la concurrence internationale. L'atteinte de parts de marché très majoritaires d'un certain nombre de produits locaux et le volume des exportations de ces mêmes produits devraient suffire à attester que l'objectif est atteint et même dépassé, au détriment du consommateur, si l'on en juge par le niveau des prix.

3.1.1. 5. *Le maintien d'un système qui n'incite pas à la performance*

En l'absence d'étude de la région Guadeloupe sur l'effet de l'octroi de mer sur les prix, pourtant demandée par le CESER en juin 2016, les sources existantes sont les avis de l'Autorité de la concurrence et le rapport d'étude de la FERDI du 25 mars 2020.

Constatant, avec l'INSEE, des niveaux de prix en Guadeloupe supérieurs de 12,5 % à ceux de la métropole, mais de 47,9 % s'agissant du panier métropolitain acheté localement (indice de Fisher), l'Autorité de la concurrence, dans son avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en outre-mer, estime que l'octroi de mer renchérit les prix à la consommation. L'octroi de mer étant fondu dans le prix de revient des produits, le montant d'octroi de mer payé sur chaque produit n'est pas connu par le consommateur.

En 2009, elle observait déjà²⁹ que les producteurs locaux profitent des obstacles aux importations et ne contribuent pas à dynamiser le jeu concurrentiel. Son rapport de 2019 aboutit à une conclusion similaire, malgré les outils législatifs développés depuis lors.

Pour elle, en effet, l'octroi de mer « *pèse sur les gains de productivité dans les secteurs historiques et sur l'investissement et l'emploi dans les nouveaux secteurs. Il ralentit, par son poids et sa complexité, l'adaptation du système productif ultramarin.* »

En cherchant à préserver la Guadeloupe du jeu sain de la concurrence, la région dispense les entreprises locales de s'adapter aux contraintes du marché et des attentes des consommateurs et fait peser sur ceux-ci un surcoût dont les causes réelles handicapent le développement économique, bien plus que les handicaps naturels. La fluidité croissante de l'information, des transports, des séjours entre la Guadeloupe et la métropole, rend encore plus sensibles ces freins à la modernisation de l'économie locale.

Sur le plan national, le taux de marge moyen des entreprises (excédent brut d'exploitation sur la valeur ajoutée) était de 31,2 % en 2018. Ce taux n'est pas connu pour les entreprises guadeloupéennes, à l'exception d'études déjà anciennes ou sectorielles. Il ne semble pas affecté par la concurrence des importations : l'Autorité de la concurrence, dans son avis du 4 juillet 2019, affirme que « *certains opérateurs bénéficient de taux de rentabilité et de rentabilité confortables alors même que des produits importés d'une même famille, et donc potentiellement concurrents, sont frappés de taux d'octroi de mer significatifs* ».

Les différentiels de taux sont censés rendre concurrentiels les produits locaux sur le marché intérieur ; les exonérations sur les investissements et sur les intrants ont pour but d'abaisser les coûts de revient des produits fabriqués sur place ; les deux se cumulent au

²⁹ [Avis 09-A-45 du 8 septembre 2009 relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation dans les DOM.](#)

bénéfice des entreprises locales mais le consommateur n'en bénéficie pas et l'effet sur l'emploi local n'est pas mesuré.

L'opacité de l'octroi de mer permet aux opérateurs économiques de maintenir des marges élevées en lui faisant porter la responsabilité des prix.

Le remplacement de l'octroi de mer par un dispositif de type TVA, élargi aux services, applicable selon les mêmes principes que dans le reste du pays, présenterait des avantages significatifs en termes de fiabilité de mise en œuvre, de prévisibilité pour les opérateurs, de neutralité pour la chaîne de production (déductibilité), de simplicité pour le contrôle et de niveau de recette, de capacité de pilotage des prix à la consommation pour les produits de première nécessité.

3.1. 2. Un nombre restreint d'entreprises bénéficiaires

À la différence de la TVA, l'octroi de mer frappe un segment très concentré de la richesse produite. Les entreprises guadeloupéennes assujetties à l'octroi de mer exercent dans seulement 78 activités parmi les 819 recensées par la NAF (« *nomenclature d'activités française* »), soit 9,5 %.

Parmi elles, au premier trimestre 2019, 210 entreprises étaient répertoriées par la douane comme assujetties à l'octroi de mer. Elles étaient elles-mêmes concentrées sur un petit nombre d'activités : 83 entreprises (soit 39,5 % des assujetties) relèvent de la section A « *Agriculture, sylviculture et pêche* », 76 entreprises (soit 36,2 %) de la section C « *Industrie manufacturière* » et 34 (soit 16,2 %) de la section D « *Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné* ». Les 17 autres entreprises, soit 8,1 %, étaient classées dans les autres sections de la nomenclature.

Quarante-huit de ces 210 entreprises sont en position monopolistique dans leur domaine d'activité en Guadeloupe, même s'il peut exister des micro-entreprises de moins de 300 000 € de chiffre d'affaires et, donc, non répertoriées, travaillant dans le même secteur. Vingt-quatre entreprises œuvrent dans des activités où elles sont deux assujetties et 49 dans des activités où elles sont de trois à six entreprises assujetties. Seules cinq activités sont exercées par plus de 10 entreprises assujetties :

Tableau n° 14 : Activités exercées par plus de dix entreprises assujetties (2019)

Code NAF	Libellé	Nombre d'entreprises
1071Z	Boulangerie et pâtisserie	23
1101Z	Production de boissons alcooliques distillées	13
1812Z	Imprimerie de labeur	14
2512Z	Fabrication de portes, fenêtres, etc., en métal	11
3511Z	Production d'énergie électrique	28

Source : direction régionale des douanes

Ces cinq activités représentent ensemble 42,4 % des entreprises assujetties ; les deux activités les plus représentées comptent 24,3 % des entreprises assujetties.

Il en va de même pour la valeur ajoutée : les produits de liste sont concentrés sur six chapitres douaniers qui représentent près de 50 % de la valeur de la production de liste³⁰ :

- chapitre 04 : lait, œufs d'oiseaux, miel naturel ;
- chapitre 17 : produits de l'industrie sucrière ;
- chapitre 22 : eaux et boissons, rhums et boissons alcoolisées ;
- chapitre 25 : sel, soufre, terres et pierres, plâtres, chaux et ciments ;
- chapitre 73 : ouvrages en fonte, fer ou acier ;
- chapitre 76 : aluminium et ouvrages en aluminium.

3. 2. Des effets de distorsion de concurrence

L'un des principes du droit de la concurrence est de permettre l'entrée sur le marché de nouveaux acteurs, ce qui n'est possible que dans des conditions de transparence des règles et d'impartialité dans leur application. L'octroi de mer pratiqué en Guadeloupe ne répond pas à ces deux conditions.

3.2. 1. Le nombre d'entreprises assujetties n'a pas augmenté au niveau attendu en 2015

Le passage en 2015 d'un seuil d'assujettissement de 550 000 € à 300 000 € de production était censé élargir l'assiette de la taxe. L'étude d'impact du décret d'application de la loi de 2015 évaluait à 115 le nombre attendu des nouveaux assujettis, ce qui correspond aussi à l'estimation de la chambre, sur la base du nombre des entreprises de dix salariés ou plus, à partir d'un échantillon d'entreprises sur les sites www.societe.com et www.scores-decisions.com.

Dans les faits, le nombre d'assujettis est passé de 179 en 2015 à 210 en 2019, soit une augmentation de seulement 31 entreprises. Ce nombre étonnamment faible n'est cependant pas fiable : plusieurs parmi ces entreprises « nouvelles » dépassaient déjà en 2014 l'ancien seuil d'assujettissement et d'autres, qui ne figurent plus sur la liste de 2019, dépassent toujours le nouveau seuil (mêmes sources).

Ainsi, une dizaine d'entreprises des secteurs d'activité « *boissons alcooliques distillées* », « *boulangerie et pâtisserie* » et des trois codes NAF de fabrication du béton ont dépassé le seuil d'assujettissement tout au long de la période, sans s'être systématiquement déclarées, engendrant des distorsions de concurrence au sein même du marché guadeloupéen, au détriment des entreprises régulièrement déclarées.

Moins de dix entreprises dont le chiffre d'affaires n'atteignait pas le seuil antérieur à 2015 sont réellement de nouvelles assujetties, par comparaison avec les listes fournies par la douane.

³⁰ Source : rapport à mi-parcours sur l'octroi de mer de la région Guadeloupe (2018).

3.2. 2. La production locale n'est que partiellement déclarée

Les ventes internes donnent lieu à déclaration trimestrielle à la douane par le chef d'entreprise. Cette déclaration est difficile et sujette à erreur au niveau de précision NC8 : par exemple, le jus d'ananas (non fermenté, sans alcool) peut se rattacher à 12 références distinctes dans le tarif général, certaines figurant en liste C, d'autres sous régime RSA et d'autres de droit commun.

Le changement annuel de tarif douanier nécessite pour le chef d'entreprise d'actualiser régulièrement les données utiles à l'entreprise avant la déclaration en douane. La région n'a pas mis en œuvre d'appui-conseil aux entreprises pour les aider dans ces démarches.

Pour autant, toutes les erreurs de déclaration ne sont pas involontaires.

La comparaison des parts de marché indiquées plus haut avec l'absence de production déclarée des mêmes produits confirme l'ampleur de la sous-déclaration, déjà signalée par la Cour des comptes dans son référé S2018-0132 du 6 mars 2018 déjà mentionné³¹. Par exemple, le rapport à mi-parcours de la région s'étonne que la production déclarée d'œufs passe de 1,3 M en 2014 à 5,2 M€ en 2016.

L'ambivalence d'un code douanier non discriminant sous la position tarifaire 2100 90 00 (voir *supra* la sous-partie relative à l'eau de boisson) masque une sous-déclaration massive des producteurs d'eau potable :

- seules quatre sociétés et régies publiques sont déclarées assujetties en 2019 ;
- les cinq autres exploitants assujettis n'ont pas effectué les formalités de déclaration³² ou l'ont effectué tardivement³³, alors que la facturation sur leurs clients comporte la taxe d'octroi de mer et que les sommes ont été encaissées par les producteurs³⁴ ;
- le chiffre d'affaires cumulé réel de vente d'eau potable des sociétés et régies de production s'est élevé à environ 86 M€ en 2018³⁵.

La régie RENOC et la régie des eaux de Sainte-Rose prélèvent l'octroi de mer sur les usagers mais ne le reversent pas. En outre, plusieurs opérateurs prélèvent en sus l'octroi de mer sur la partie abonnement de la facture qui, étant un service, n'y est pas soumis (Eau d'Excellence, la régie Nord-Caraïbes -RéNoC-, Karuker'Ô, Eaux Nodis et le SIAEAG) et doivent rembourser ce trop-perçu prélevé indûment sur leurs abonnés.

³¹ La région a confirmé ce fait en précisant, par exemple, que deux entreprises de boulangerie avaient déposé le bilan après avoir subi un redressement fiscal d'octroi de mer et demandé à la région de financer leur redressement fiscal.

³² N'ont pas effectué leur déclaration : la RéNoC eau (cinq communes), la commune de Sainte-Rose.

³³ En situation de sous-déclaration, Eaux d'Excellence (communauté d'agglomération de CAP Excellence) et Karuker'Ô (communauté de communes de Marie-Galante, ont repris et complété leurs déclarations.

³⁴ Le SIAEAG (six communes membres hors RéNoC) a fait ses déclarations tardivement mais n'a pas honoré le paiement.

³⁵ Source : rapport annuel 2019 de l'office de l'eau : 3,16 €/m³ en moyenne au 1^{er} janvier 2018, pour 38 % de 72 Mm³.

Au total, la sous-déclaration des producteurs d'eau potable s'élève à plusieurs dizaines de millions d'euros. C'est une perte de recettes pour la région³⁶, qui devrait, à l'instar des collectivités déjà engagées dans ce type de dispositif, répertorier ses bases fiscales, appliquer de manière rigoureuse et conforme à la loi les règles prévues pour lutter contre l'évasion fiscale et ainsi optimiser ses ressources et celles des communes.

La perte de recette fiscale de l'ensemble des sous-déclarations ne peut pas être évaluée. C'est le changement de seuil en 2015 qui a été le moment déclencheur de la brusque augmentation de la sous-déclaration.

Il en va de la recette d'octroi de mer comme de toute recette fiscale : la région n'effectue pas d'étude sur l'assiette fiscale, pas de contrôle, ne formule pas de demande à la douane. En l'absence d'observatoire fiscal comme il en existe dans un grand nombre de collectivités, la région se prive de recettes significatives et consent à de graves inégalités entre les entreprises sur son territoire.

Reconnaissant la sous-déclaration, la région propose de revenir au seuil d'assujettissement antérieur, parce que les entreprises concernées présenteraient une fragilité en matière de gestion et de comptabilité. L'assujettissement généralisé, comme il existait jusqu'en 2015, devrait, au contraire, être un moyen de mieux connaître ces entreprises, de lutter contre le travail non déclaré et de définir des moyens de soutien à la structuration de ces petites entreprises.

La région devrait, à l'instar des collectivités déjà engagées dans ce type de dispositif, répertorier ses bases fiscales, appliquer de manière rigoureuse et conforme à la loi les règles prévues pour lutter contre l'évasion fiscale et ainsi optimiser ses ressources et celles des communes.

Recommandation n° 3 bis : Uniformiser les taux entre produits proches pour éviter les distorsions de concurrence, pour dissuader la fraude et pour simplifier le travail d'imposition et de contrôle.

Recommandation n° 13 : Collecter et analyser les données brutes de l'octroi de mer, des entreprises assujetties ou qui devraient l'être.

3.2.3. La barrière à l'entrée sur les biens constitue aussi une barrière à l'implantation de nouveaux acteurs sur le marché

L'entrée de nouveaux acteurs sur le marché présente plusieurs avantages : elle accroît l'investissement, augmente et diversifie la production, apporte de nouveaux modèles d'innovation ou de management, augmente la concurrence et, ce faisant, exerce une pression à la baisse sur les prix tout en suscitant de nouveaux emplois, évoluant vers les standards de qualité et de productivité plus élevés attendus par les consommateurs.

³⁶ Le taux d'octroi de mer étant de zéro, les communes ne perçoivent pas de recette sur cette production.

Le principe européen de libre-concurrence suppose l'absence de barrières naturelles ou artificielles à l'entrée sur un marché :

- les barrières naturelles sont objectives et listées dans la décision européenne : « *l'éloignement, la dépendance à l'égard des matières premières et de l'énergie, l'obligation de constituer des stocks plus importants, la faible dimension du marché local combinée à une activité exportatrice peu développée* », qui peuvent dissuader des investisseurs, notamment non locaux ;
- les barrières artificielles à l'entrée peuvent être multiples : l'investissement de départ peut être important ; la collecte de l'information peut être difficile ; l'accompagnement de la création d'entreprise peut présenter des lacunes ; l'adaptation à l'environnement et à la culture locale peut représenter un coût d'apprentissage ; le jeu des acteurs présents sur le marché peut être hostile...

Le très petit nombre moyen d'entreprises par activité au sens de la NAF renforce les positions acquises, par un coût d'entrée important pour un nouveau concurrent, ne serait-ce qu'en termes de cumul d'exonérations antérieures en matière de biens d'équipement, par exemple.

L'étude comparée des listes de 2014 et de 2019 ne permet pas d'évaluer l'entrées de nouveaux investisseurs sur le territoire guadeloupéen. L'exemple de la boulangerie-pâtisserie ou de la production de rhum démontre, au contraire, qu'il s'agit principalement de créations de sociétés résultant de l'autonomisation d'une marque préexistante ou d'un membre de la famille, voire de création de sociétés de holding gérant les parts de sociétés préexistantes.

Sur un échantillon de quinze sociétés « nouvelles » sur la liste de 2019, seules quatre sont des créations *ex nihilo* postérieures à 2014, singulièrement dans le domaine de la boulangerie-pâtisserie. Aucun investisseur externe n'a été identifié comme nouvel entrant depuis 2014, tous les investisseurs de la liste de 2019 étant déjà établis sur place.

3. 3. Une pratique généreuse d'exonérations sans contrepartie affichée et porteuse de risques juridiques

3.3. 1. Des avantages importants accordés à un nombre limité d'entreprises

Le produit de l'octroi de mer, avant déductions et exonérations, a représenté entre 330 et 387 M€ par an depuis 2014. Sur ce total, les trois quarts entrent dans les caisses des collectivités et un quart donne lieu à des exonérations au bénéfice des entreprises.

3.3.1. 1. Les exonérations d'OM à l'importation bénéficient à moins de 500 entreprises pour des montants très élevés

En 2015, 479 entreprises (et 26 administrations ou établissements de santé) ont bénéficié d'exonérations sur les importations. Il s'agit non seulement des entreprises assujetties et non-assujetties de production de biens mais aussi des sociétés de services telles que l'hôtellerie-hébergement ou la récupération de déchets. Ces entreprises représentaient moins de 9 % des entreprises actives en Guadeloupe (source : répertoire Sirene, INSEE). Chacune a bénéficié, en moyenne, de 31 049 € d'exonérations.

Tableau n° 15 : Répartition des exonérations à l'importation par type de bénéficiaire

	Entreprises Article 6, 1° et article 7-1	Régalien Article 6, 3°	Santé Article 6, 4°	Recherche, enseignement Article 6, 2°	Total
Année 2015					
Montant	15 127 842	84 604	560 514		15 127 842
Part	95,91 %	0,54 %	3,55 %		100 %
Année 2018					
Montant	32 623 712	169 986	1 396 385	67 545	34 257 628
Part	95,23 %	0,50 %	4,08 %	0,20 %	100 %

Source : direction régionale des douanes

De 2015 à 2018, le montant des importations a augmenté de 18,6 % mais l'assiette des exonérations de 60,5 %. Les exonérations, dont le montant a plus que doublé, représentaient 8,84 % du montant des importations des produits concernés en 2015 et 11,96 % en 2018.

3.3.1. 2. Les exonérations facultatives supérieures à 500 000 € ne sont pas publiées

Le droit européen interdit par principe toute aide publique aux entreprises, qualifiée d'aide d'État. Toute aide d'État doit être notifiée à la Commission qui vérifie sa compatibilité avec les règles du marché intérieur.

Le règlement UE n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014, portant règlement général d'exemptions par catégorie (RGEC), exige la publication des aides aux entreprises, par tranche à partir de 500 000 € et jusqu'à 30 M€. Ce seuil s'apprécie en cumul des autres aides publiques du projet et de l'entreprise et doit être suivi par la région.

Conformément aux exigences européennes, le dispositif d'exonération d'octroi de mer figure sur le site internet public national « les-aides.fr ».

La région n'a pas prévu de dispositif garantissant que le seuil applicable aux avantages fiscaux n'est pas dépassé. Pour la seule année 2015, cinq sociétés dans les secteurs présentés ci-dessous ont bénéficié d'aides supérieures au seuil de publication.

Tableau n° 16 : Principaux bénéficiaires des exonérations d'octroi de mer externe (année 2015)

Secteur d'activité	Montant de l'exonération
Production et distribution d'électricité	2 457 282 €
Fabrication de ciment	1 923 060 €
Production d'électricité	1 198 893 €
Production de papier/carton	795 395 €
Eau de table	664 133 €

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la douane

Plusieurs entreprises de dimension internationale figurent parmi les bénéficiaires de ces exonérations fiscales ciblées qui ont pu bénéficier d'autres aides publiques dans d'autres

implantations territoriales et atteindre par cumul le seuil européen de notification de 30 M€.

La région n'a jamais publié ces exonérations équivalant à des aides d'État. Le « *secret douanier* »³⁷, interdisant à la douane de communiquer à la région des données nominatives, empêche cette dernière d'y procéder.

La région s'expose au risque que la Commission européenne demande le remboursement de ces exonérations non déclarées ou les requalifie de subventions, dont le seuil de notification est beaucoup plus bas.

3.3.2. Un régime d'exonérations peu lié à l'intérêt général et dont la légalité n'est pas assurée

3.3.2.1. *Un régime d'exonérations ponctuelles à la demande*

La région adopte chaque année des délibérations ponctuelles d'exonération d'octroi de mer sur l'importation de biens, en sus du régime général des exonérations d'OM à l'importation.

Ces délibérations sont adoptées sur demande d'un importateur et leur bénéfice est étendu au secteur d'activité concerné, sur la base d'un guide de procédures adopté par délibération n° 18-1507 du 28 décembre 2018 et faisant suite à un cahier de procédures adopté dans les mêmes formes, le 23 septembre 2010.

Ce régime de demande individuelle place les entreprises du secteur en situation de clientélisme et d'inégalité : si la liste des pièces à fournir à l'appui de la demande d'exonération, imposée à l'entreprise demanderesse, ne pèse pas sur les autres entreprises du même secteur d'activité auxquelles l'exonération est ouverte, ces autres entreprises sont rarement informées en temps utile de l'ouverture d'une exonération, ou alors seulement par des circuits informels.

Étendu aux importations de biens des administrations régaliennes, des établissements de santé, de recherche ou d'éducation, ce dispositif place entreprises et administrations en position d'obligés d'une instruction qui n'offre pas de garanties de transparence et d'objectivité. Il est, en soi, porteur de risque de collusion et de corruption.

3.3.2.2. *Des exonérations à durée limitée qui ne profitent qu'au demandeur*

Les délibérations ponctuelles de la région accordées de 2014 à 2019 présentent les mêmes caractéristiques :

- un nombre limité d'entreprises formule des demandes, quelques-unes d'entre elles à plusieurs reprises (une compagnie de transport maritime, par exemple) ;

³⁷ Le secret professionnel et fiscal, qui est opposable à la région, est encadré par la réglementation (décret d'application n° 2015-1077, articles 59 bis et 59 ter du code des douanes national).

- chaque délibération ouvre un nombre de produits limités à l'exonération dans un secteur d'activité (une même délibération peut accorder des exonérations à plusieurs secteurs d'activité) en réponse à une demande, appuyée d'un dossier ;
- la durée de validité de la délibération est en général d'un an ; cependant, en 2014 et en 2015, la moitié d'entre elles avait une durée de validité de deux à six mois ;
- la délibération est notifiée au pétitionnaire, à la douane, au syndicat des transitaires de Guadeloupe, qui affichent les décisions mais ne les diffusent pas.

Tableau n° 17 : Nombre d'entreprises bénéficiaires d'exonérations sur les importations, par délibération ponctuelle (hors administrations régaliennes, établissements de santé, de recherche et d'enseignement)

Exercice	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Une seule entreprise bénéficiaire	44	28	14	17	13	116
Deux	12	5	2	2	1	22
Trois	4	0	1	4	1	10
Quatre	2	1	0	1	2	7
Cinq et plus	4	0	0	1	2	7
Total	66	34	17	26	20	163
Délibérations ayant bénéficié à une seule entreprise (%)	67 %	82 %	82 %	65 %	65 %	71 %

Source : direction régionale des douanes, bureau du Raizet (année 2014 : NC)

Plus des deux tiers des délibérations ponctuelles ne profitent qu'à l'entreprise pétitionnaire.

De telles délibérations disparates et ponctuelles ne peuvent prétendre à viser un objectif de développement économique cohérent : par exemple, en 2014, la région a délibéré quatre fois en faveur du secteur de la fabrication du pain et de la pâtisserie fraîche. L'intérêt général n'est pas motivé.

Une validité de quelques mois contrevient à la planification des entreprises : un projet d'investissement ou l'importation d'intrants nécessaires au cycle de production répondent à la stratégie de l'entreprise et non à la réponse opportuniste à un dispositif ponctuel.

La diffusion des délibérations, eu égard à leur objet, a été insuffisante jusqu'à ce que la région en généralise la publication sur son site internet en mai 2020. Les entreprises du secteur concerné n'avaient aucun moyen d'en connaître l'existence, sauf proactivité dont beaucoup n'avaient pas les moyens ou que certaines entretenaient par un circuit relationnel privilégié.

3.3.2. 3. *Des exonérations susceptibles de porter atteinte au principe constitutionnel d'égalité devant la loi fiscale*

La prise de décisions à caractère fiscal donnant suite à des demandes individuelles contrevient au principe d'égalité devant la loi fiscale, principe constitutionnel (article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, « *la contribution commune [...] doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés* ») et au droit européen de la concurrence.

Les dispositions à caractère fiscal appartiennent au domaine de la loi qui peut renvoyer dans certaines conditions au pouvoir réglementaire : le législateur doit épuiser sa compétence (CC, n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, cons. 11-12). Néanmoins, en matière fiscale, des renvois limités de certains aspects de la mesure au pouvoir réglementaire sont admis comme, par exemple, la fixation d'un taux à l'intérieur d'une fourchette (CC, n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, cons. 32) ou bien la définition technique de l'assiette (CC, n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, cons. 41).

Si le législateur avait voulu ouvrir un droit individuel, alors une procédure administrative d'examen des demandes individuelles aurait été prévue par décret, à l'instar des formulaires définis à l'article 5 du décret d'application de la loi, auxquels renvoie l'article 25 de la loi.

C'est en premier lieu la loi qui détermine les conditions d'exonération ; dans un second temps, les entreprises qui se trouvent dans la situation décrite effectuent les démarches pour faire valoir qu'elles correspondent à la situation prévue ; ici, la démarche est inverse.

Le Conseil constitutionnel a confirmé la constitutionnalité des exonérations par secteur d'activité (décision n° 2018-750/751 QPC du 7 décembre 2018) mais ne s'est pas prononcé sur les exonérations ponctuelles qui doivent naturellement poursuivre un objectif d'intérêt général.

La rupture d'égalité devant l'impôt résulte de la manière même dont la région a conçu et organisé le dispositif d'exonérations ponctuelles.

3.3.2. 4. *Des entorses au droit européen de la concurrence*

Le fait d'adopter des normes prétendument à caractère général à la demande d'une entreprise identifiée et de l'enserrer dans des délais courts, alors même que la publicité des dites délibérations est minimale, porte atteinte à la libre concurrence, dans la mesure où toutes les entreprises concernées ne peuvent pas en bénéficier.

La jurisprudence européenne considère qu'une mesure qui accorde un avantage conditionné par la réalisation d'une opération économique peut être qualifiée d'aide d'État parce qu'elle est « sélective », c'est-à-dire qu'elle vise une entreprise déterminée³⁸. Dans ce cas, la Commission européenne présume qu'il y a une distorsion de la concurrence.

Par ailleurs, ces délibérations ponctuelles sont gérées à la manière d'une aide directe aux entreprises, avec un dossier, une instruction, une suite favorable ou non donnée à une demande. Elles sont ainsi susceptibles d'être requalifiées en aides d'État par la Commission européenne.

³⁸ Commission européenne (communication 2016/C 262/1) : en matière fiscale il y a « sélectivité » dès lors que la mesure en cause introduit « *par ses effets concrets, un traitement différencié entre opérateurs placés dans une situation factuelle et juridique comparable* ».

Arrêt de Grand'chambre de la Cour de justice du 21 décembre 2016, « *Commission européenne c/ World Duty Free Group* » (C-20/15P et C-21/15P, point 67) et Tribunal, 15 novembre 2018 (arrêt Banco Santander et Santusa/Commission, T-399/11 RENV, points n°83 et 84).

Dans cette hypothèse, elles devraient relever des règlements *de minimis*³⁹ (UE) n° 360/2012, 1407/2013, 1408/2013 et 717/2014, dont le seuil de notification s'élève à un total cumulé de 200 000 € sur trois exercices fiscaux glissants.

3.3.3. Un régime européen et un régime français dont l'effet cumulatif n'est pas pris en compte

Le rapport annuel de la région à mi-parcours ne détaille pas les exonérations sur les importations et minore les parts de marché de certains produits. Le café non torréfié en est une illustration.

En effet, produit de liste C, le café torréfié fait l'objet d'une taxation différentielle de 25 points de pourcentage, tandis que le café non torréfié et les coques de café, qui en sont la matière première, ne sont pas des produits de liste et sont taxés à 27,5 % à l'importation, comme la production locale.

Cependant :

- la production locale de grains de café est marginale (30 hectares seraient plantés en Guadeloupe mais aucune production n'est déclarée en douane) ;
- le taux élevé sur le café non torréfié n'encourage pas la plantation de caféiers ; si la région voulait développer une filière locale intégrée, elle jouerait sur un taux très bas de café non torréfié et un taux élevé de café torréfié importé ;
- le taux élevé de taxation des grains importés vise à éviter toute concurrence croisée avec la torréfaction locale de café ;
- parallèlement, la délibération CR/18-1508 relative au dispositif d'exonération à l'importation par secteur exonère les importations du même café non torréfié au bénéfice des entreprises déclarées aux activités NAF 1083Z « *Transformation du thé et du café* » et 1093B « *Transformation et conservation des fruits* » ;
- en sus, la même délibération autorise l'importation en franchise de droits de six autres matières premières alimentaires (thé, sirops...) et de 25 types de matériels divers utiles à la production aux entreprises du même code NAF 1083Z.

Selon la région, les surcoûts de la production locale de café sont principalement liés à l'approvisionnement de matières premières. Or, l'effet des dispositifs croisés européen et national, non prévu par la décision européenne, conduit à prendre en compte deux fois des surcoûts ayant déjà motivé la demande de classement en liste C. Il est peu probable qu'un éventuel investisseur externe comprenne l'articulation du double dispositif fiscal, dont la complexité est une barrière à l'entrée. Au demeurant, cette exonération n'est pas ouverte aux entreprises dont le secteur d'activité NAF n'est pas principalement celui de la torréfaction (9 % des importations) : un cafetier ou une structure touristique voulant développer une activité accessoire dans ce domaine devrait payer l'octroi de mer au prix fort sur la matière première.

En outre, la région comptabilise, à tort, la quantité importée pour transformation locale dans le calcul de la part de marché des torréfacteurs locaux (comme si cette importation

³⁹ Proverbe latin : « *de minimis non curat praetor* » (le préteur – l'autorité supérieure – ne doit pas s'encombrer des sujets mineurs).

destinée à la transformation entraine en concurrence avec la production locale), ce qui minore significativement cette dernière. Il en va de même pour le calcul de la part de marché de toutes les activités de transformation simple de produits primaires dont la matière première est considérée comme concurrente du produit réalisé.

La région calcule le taux de compensation des surcoûts en déduisant des surcoûts affichés les exonérations dont bénéficient les produits locaux de liste. Or, ce calcul n'intègre pas le bénéfice des exonérations de l'OME alors que ces exonérations contribuent évidemment à diminuer ces surcoûts. Dans l'exemple du café, le taux réel de compensation, ainsi corrigé, de l'activité de torréfaction, s'élève au taux du surcoût affiché (33 % du chiffre d'affaires), étant rappelé que la réalité même des surcoûts calculés par la région est contestable.

L'ensemble des exonérations par secteur vient donc abonder la compensation autorisée par l'Europe et devrait être comptabilisé dans le rapport de la région.

Recommandation n° 14 : Inclure la présentation et l'analyse des exonérations à l'importation dans le rapport annuel, comme attendu selon l'obligation réglementaire.

Recommandation n° 15 : Tenir compte, dans les calculs de surcoûts et de compensations, des exonérations d'octroi de mer à l'importation accordées par secteur d'activité.

3. 4. Un facteur de hausse des prix au-delà des seuls prélèvements fiscaux

Dans son avis sur le projet de tarif d'octroi de mer de 2016, le conseil économique social et environnemental régional (CESER) de Guadeloupe a ajouté un point de vigilance aux deux objectifs affichés de l'octroi de mer (protéger le tissu productif local et assurer des ressources financières supplémentaires aux collectivités) : veiller au pouvoir d'achat des ménages.

Dans son rapport au Conseil du 13 décembre 2018, la Commission européenne note que les RUP françaises qui pratiquent les taux d'octroi de mer les plus bas (La Réunion) et où le nombre de produits visés est le plus faible (Mayotte) possèdent les écarts de prix les plus faibles avec la métropole.

En effet, s'il n'en est pas la seule cause, l'octroi de mer contribue à la hausse des prix. C'est même sa fonction intrinsèque. La question se pose, dès lors, de la proportionnalité entre les avantages attendus de cette hausse des prix et les inconvénients qui en résultent pour le pouvoir d'achat des ménages dont ces territoires se plaignent simultanément de manière chronique.

Il convient aussi de préciser la manière dont l'octroi de mer joue sur les prix, de manière directe et, aussi, de manière indirecte.

3.4. 1. Un prélèvement payé par les consommateurs sans contrepartie

Il est tentant de rapprocher l'octroi de mer de son assiette taxable qui est fonction du PIB : ainsi que l'a établi la chambre dans son rapport sur les comptes et la gestion de la région Guadeloupe rendu public en octobre 2019, la notion de « *produit intérieur brut* » (PIB)

est une notion fortement biaisée ; elle ne rend pas compte de la richesse réellement produite en Guadeloupe dans la mesure où elle intègre la production des « *services non marchands* » (action des administrations publiques) à la valeur de son coût qui ne dit rien de la réalité des services produits, en l'absence de liberté du consommateur pour faire jouer une concurrence. Or, en Guadeloupe, cette donnée est particulièrement faussée puisque le PIB affiché par la statistique officielle se compose de plus de 46 % de dépenses publiques⁴⁰ qui ne sont donc que des coûts dont la traduction en production de biens et services n'est pas mesurée.

Ces préalables méthodologiques étant posés, il convient d'observer que le « PIB » guadeloupéen total a été établi à 9 388 M€ en 2018. Une fois déduits de ce numérateur le PIB non marchand, les services marchands, non assujettis⁴¹, les exportations, non taxées, les exonérations et les entreprises non assujetties (dont le chiffre d'affaires était inférieur à 550 000 € jusqu'en 2015 et, aujourd'hui, à 300 000 €), il apparaît que l'assiette de l'octroi de mer a représenté seulement 10,3 % de la « valeur ajoutée totale » en 2018 (et 6,56 % pour le seul octroi de mer communal sur lequel portent les exonérations).

Tableau n° 18 : Composantes du « PIB » Guadeloupéen, 2014 et 2018 (montants en M€)

	2014	2016	2018
PIB global	8 055	8 374	9 388
PIB marchand hors services	1 168	1 211	1 252
Exportations de biens	221,0	223,0	280,0
<i>dont exportations de produits de liste</i>	<i>*109,0</i>	<i>69,4</i>	<i>59,9</i>
PIB marchand déclaré à l'octroi de mer	947,0	987,7	972,4
<i>dont produits de liste</i>	<i>375,4</i>	<i>345,2</i>	<i>356,2</i>

* sur la base des anciennes listes A, B et C

Sources : INSEE, IEDOM, région Guadeloupe

L'effet des différentiels autorisés entre importations et productions locales engendre un écart substantiel sur la moyenne des taux, qui s'est creusé de 3,9 points de pourcentage au cours de la période sous contrôle, la région tendant à rapprocher les taux des plafonds de différentiels autorisés.

⁴⁰ Source : INSEE, analyses Guadeloupe, n° 32, 2018. Ce mode d'évaluation conduit à considérer que plus un service public coûte cher, plus il est productif et plus il compte dans le produit intérieur brut, même si sa performance (le service effectivement rendu) est faible ou nulle. A l'inverse, dans le secteur marchand, si le prix d'un même produit baisse, sa part dans le PIB sera amoindrie d'autant alors que son utilité objective n'aura pas nécessairement diminué.

⁴¹ Les services marchands et non marchands sont comptés pour 85,5 % de la valeur ajoutée en 2014. L'INSEE n'a pas actualisé cette donnée depuis 2014.

Tableau n° 19 : Taux moyens d'octroi de mer non pondérés, de 2017 à 2020

	Octroi de mer		Octroi de mer régional		Total	
	Importations	Livraisons	Importations	Livraisons	Importations	Livraisons
2017	12,34	10,26	2,44	2,44	14,78	12,71
2018	12,59	10,10	2,45	2,45	15,04	12,55
2019	13,14	9,90	2,45	2,45	15,59	12,35
2020	13,44	8,52	2,45	2,45	15,89	10,97

Source : délibérations annuelles d'octroi de mer, région Guadeloupe

En 2016, le taux moyen pondéré des produits de liste à l'importation était de 15,8 %, hors TVA. La région n'a pas produit de statistiques sur le taux moyen pondéré hors produits de liste.

105 M€ de marchandises sont taxées à des taux de 22,5 % ou plus. Ce sont les produits de liste agroalimentaires qui sont le plus taxés à l'importation (20,2 % en moyenne en 2016), puis les produits de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche (18,3 %).

En 2016, le CESER a porté une appréciation critique sur l'accord donné par la région aux demandes des producteurs locaux de maximiser certains différentiels de taux (viande de porc, poisson fumé, yaourts, eaux de table, papier hygiénique, produits imprimés).

Par conséquent, l'augmentation des taux d'OM à l'importation renchérit le coût de la vie sur les biens de consommation courante, tandis que les exonérations accordées sur les ventes internes de produits de liste ne sont pas répercutées à la baisse sur le prix au consommateur et accroissent les marges.

Les exonérations d'octroi de mer interne sont censées compenser les surcoûts mais aucune justification économique ne vient à l'appui des exonérations sur les importations, que la région ne conditionne ni par des investissements de productivité ni par des créations d'emplois.

Par conséquent, non seulement l'octroi de mer prélevé pèse sur les consommateurs à hauteur de 748 € par habitant et par an (2018) mais, de surcroît, les exonérations sur les entreprises ne donnent pas lieu à une baisse des prix et représentent une faveur fiscale qui coûte 257 € de plus par habitant.

3.4. 2. Un facteur de hausse des prix sur les produits locaux et sur les « importations »

3.4.2. 1. *Le maintien de prix élevés sur les produits locaux*

Le mécanisme de l'octroi de mer a pour but essentiel de taxer les biens arrivant sur le territoire, d'une part pour créer une recette fiscale – dont le niveau et la nécessité en Guadeloupe peuvent être discutés au vu des ressources dont bénéficient par ailleurs ses collectivités en comparaison des ressources des autres collectivités comparables en France – d'autre part, pour augmenter les prix des biens importés par rapport aux biens produits localement. Il a donc, par essence, pour effet de maintenir des prix élevés sur les produits locaux, à l'encontre des objectifs du marché unique créé en Europe visant à réduire les coûts de production par l'homogénéisation de la concurrence.

L'argument avancé par la région, qui tire sa source d'un livre intitulé « *Réflexions libres sur l'octroi de mer* » paru en 2020, selon lequel 35 % du coût de l'octroi de mer serait pris en charge par les entreprises en réduction de la rémunération des facteurs, est à réfuter : tout coût supporté par une entreprise est payé *in fine* par ses clients, l'entreprise n'étant pas une structure philanthropique.

Selon les douanes, la recette d'octroi de mer interne s'est élevée à 9,06 M€ en 2018, soit un taux moyen de 1 % de l'assiette taxée. Par ses taux faibles et par le jeu de l'exonération des entreprises réalisant moins de 300 000 € de chiffre d'affaires, l'octroi de mer joue essentiellement comme un droit de douane : le poids de l'OMI sur les produits locaux est très faible, les produits locaux ne représentant eux-mêmes qu'une faible part des produits consommés en Guadeloupe.

L'octroi de mer externe a représenté 96,7 % des recettes totales d'octroi de mer en 2018. Ce sont donc les biens importés qui supportent la presque totalité de l'octroi de mer, ce qui ne peut pas être sans influence sur les prix, comme le souligne l'avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019 de l'Autorité de la concurrence concernant le fonctionnement de la concurrence outre-mer.

Tableau n° 20 : Importations taxées à l'octroi de mer en 2014, 2016 et 2018 (montants en M€)

	2014	2016	2018
Importations (hors services)	2 590	2 528	2 933
<i>dont produits de liste</i>	336,7	335,2	286,5
Exportations (hors services)	221	223	280
<i>dont produits de liste</i>	70,2	69,5	NC
Montant de l'octroi de mer externe perçu	233,2	244,9	265,2
Taux moyen apparent d'octroi de mer sur les importations totales	9,00 %	9,64 %	9,26 %
Taux moyen pondéré sur les produits de liste	15,6 %	15,8 %	NC

* *estimation par la chambre régionale des comptes à partir des données de la Mission outre-mer PLF 2020, taux de TVA pris en compte à 8,5 % par simplification.*

Source : *chambre régionale des comptes à partir de données de l'INSEE, de l'IEDOM et de la douane*

3.4.2. 2. Des conséquences variables mais réelles sur tous les prix

Le rapport remis par la France à l'Union européenne sur l'octroi de mer, à mi-parcours, devait comporter une analyse des effets du régime mis en place sur les prix dans les régions ultrapériphériques françaises. La région Guadeloupe n'a pas contribué à cette analyse pour ce qui concerne son territoire.

L'INSEE estime qu'en 2015 le panier métropolitain de produits alimentaires acheté localement est plus cher en moyenne de 41,9 % par rapport à la métropole. La TVA n'est pas responsable de ce niveau des prix puisque tous ses taux sont réduits par rapport à la métropole, le taux étant de 2,1 % pour la quasi-totalité des produits alimentaires.

L'octroi de mer intervient dans la constitution des prix, en Guadeloupe comme ailleurs, de manière variable :

- les ventes internes étant, de fait, exonérées à hauteur de 75 % de la production locale marchande de biens meubles (hors électricité), ce n'est pas l'octroi de mer qui explique la constitution des prix sur les produits locaux de liste qui, selon la région, connaissent un taux moyen pondéré de 2,5 % en 2018 (3,2 % en 2014) ;
- l'octroi de mer pesant sur la consommation d'électricité est faible (l'octroi de mer et la TVA s'élèvent ensemble au taux de 10 % du prix HT aux particuliers, contre 20 % de TVA en métropole) et ne contribue pas à la cherté des prix ;
- les autres productions internes taxées le sont au même taux que les produits importés ; la région n'a pas calculé leur taux moyen pondéré ; en tout, le taux moyen non pondéré d'octroi de mer s'élève, en 2020, à 11 % sur l'ensemble de la production locale ;
- l'effet de l'octroi de mer est certain sur les prix des produits importés et c'est sa raison d'être ; le taux moyen non pondéré d'octroi de mer s'élève, en 2020, à 15,9 % sur les importations, à ajouter à un taux normal de TVA de 8,5 % ; le taux moyen pondéré d'octroi de mer s'élevait à 18,8 % sur les seuls produits de liste agroalimentaires en 2016, ce qui représentait une taxation moyenne supérieure de 7 points de pourcentage à la TVA au taux normal de 20 % en métropole ;
- l'octroi de mer augmente l'assiette taxable à la TVA, comme indiqué *supra* ;
- si, seules, les entreprises de production sont assujetties à l'ODM, les entreprises de services, comme celles relevant de la grande distribution ou l'hôtellerie, s'acquittent de l'octroi de mer sur leurs achats de biens meubles qu'elles répercutent sur leurs clients ;
- il est aisé de constater les écarts de prix entre l'Hexagone et la Guadeloupe sur les services, tels que la téléphonie, qui ne sont pourtant pas soumis à l'octroi de mer, ce qui relativise l'influence de l'octroi de mer sur les prix.

Cinq cent vingt-deux taux d'octroi de mer à l'importation sont égaux ou supérieurs à 21 %, alors qu'ils s'appliquent à des produits qui ne font pas concurrence à une production en Guadeloupe. Si la protection de la santé publique justifie que les tabacs soient taxés à 52,5 %, les whiskies à 37,5 % et les alcools forts à 32,5 %, la consommation du rhum local est promue par un taux réduit à 2,5 %.

3.4.2. 3. Des produits de consommation courante fortement taxés

Des produits de consommation courante importés sont fortement taxés :

- le café torréfié, qui fait l'objet d'un différentiel tarifaire de 25 points de pourcentage, subit un taux de 27,5 %, alors qu'il bénéficie d'un taux de TVA réduit en tant que boisson non alcoolique ;
- le riz, non produit localement et première céréale consommée, est taxé à 27,5 % ;
- certains jus de fruits, tels que le jus de poire et le jus de pomme, sont taxés à 27,5 % hors RSA (c'est-à-dire quand ils sont destinés à la consommation) alors que le taux de TVA est réduit en tant que boisson non alcoolique ;
- les eaux minérales naturelles (voir *supra*) ;

- certaines préparations alimentaires⁴² subissent un taux de 27,5 %, alors que le taux de TVA est réduit sur les farines composées pour enfants, les petits déjeuners en poudre, les entremets et les desserts à préparer ;
- les verres de lunettes sont taxés à 22,5 %, ce qui, additionné au taux de TVA normal à 8,5 %, les porte à 11 points de pourcentage au-dessus de leur taxation dans l'Hexagone⁴³ ;
- 204 positions tarifaires de poissons non locaux (codes 0303 et 0304) sont taxées à 22,5 %, sachant que la position 0302 (poissons locaux) est classée en liste B européenne.

L'ensemble de ces taux élevés contribue sensiblement à la hausse des prix et constitue des barrières tarifaires à l'entrée, préjudiciables au commerce local et aux consommateurs alors qu'ils n'ont pas de justification au regard du soutien à une production interne. La fixation de taux prohibitifs sur des produits de la même famille ou de familles proches ne contribue pas à protéger les productions locales, car ces produits sont perçus comme différents par le consommateur et parce que l'élasticité-substitution n'est jamais calculée par la région avant qu'elle fixe les taux.

Par exemple, le riz est transformé par une seule entreprise locale qui l'importe au taux de 9,5 % et bénéficie à la vente d'un différentiel de 25 points de pourcentage sur le riz blanchi concurrent importé. Deux positions tarifaires seulement sont déclarées à la production locale, sur les 30 codes NC8 autorisés en liste C. Ce faisant, le prix d'achat du riz brut décortiqué revient à 250 € la tonne pour un prix de sortie d'usine de 1 640 € après blanchissement et mise en sachets (données de la douane), ce qui assure une valeur ajoutée sur matière première de 4,5 M€ à une entreprise en position de monopole, qui bénéficie en 2018 d'une part de marché de 47,8 % et d'exonérations régionales sur 54 types de produits et matériels, ainsi que, depuis 2020, d'une exonération régionale sur le riz cargo qu'elle est seule à importer, sans que l'exonération fiscale de 159 860 € récemment obtenue ait été répercutée sur le prix de vente.

3.4. 3. L'usage de l'octroi de mer : un facteur indirect de hausse des prix supporté *in fine* par les ménages les plus modestes

La région note, dans son rapport à mi-parcours, que près de la moitié des contribuables guadeloupéens déclarent un revenu annuel inférieur à 10 000 € (sans précision sur le brut ou le net).

L'octroi de mer est un impôt qui, comme la TVA, ne tient pas compte des facultés contributives des ménages. La part de consommation dans le revenu étant plus importante parmi les ménages aux revenus modestes, le prix des biens de consommation courante, notamment alimentaires, devrait donner lieu à une préoccupation attentive de la région

⁴² Les préparations alimentaires de farines, préparations alimentaires à base de produits laitiers, préparations pour l'alimentation des enfants, les extraits de malt et les préparations alimentaires en poudre contenant un mélange de lait et de graisses/huiles (position tarifaire 1901 90).

⁴³ Ce taux et la divergence d'interprétation entre les lunettiers et la douane sur la distinction entre service et production ont suscité un conflit en cours. NB : seuls les verres de lunettes de classe A sont intégralement remboursés depuis le 1^{er} janvier 2020.

dans la fixation des taux d'octroi de mer, dans l'intérêt général de sa population, ce qui n'est pas le cas.

L'objectif européen visait à accorder temporairement un soutien aux productions locales contre la concurrence des produits importés en rendant ceux-ci plus chers, le temps que les productions locales s'adaptent et deviennent concurrentielles, ce qui devait combiner la compétitivité des entreprises locales, la consolidation des emplois et, à l'issue de la période transitoire, une baisse des prix pour les consommateurs. Au terme de trente ans de ce dispositif, l'on observe au contraire un alignement à la hausse des prix des produits locaux sur le prix des produits importés avec les effets observés sur le niveau général des prix, sans constater de gain en termes d'emplois et de compétitivité. Pour maintenir cette dérogation en dépit de l'absence de résultat, la région a substitué progressivement un argument d'existence de surcoûts permanents à l'objectif de modernisation de l'économie.

L'emploi créé par l'octroi se situe en réalité chez les intermédiaires chargés de sa perception et, surtout, dans les collectivités.

Lors de l'audition, l'ordonnateur a cité un extrait d'un livre récent déjà cité, selon lequel l'octroi de mer permettait aux communes de développer des biens publics. Or, bien au contraire, l'octroi de mer collecté est consacré par les communes, pour l'essentiel voire en totalité, au financement d'une masse salariale connue et expertisée⁴⁴ comme largement excessive, en nombre d'agents et en niveau de rémunérations, sans contrepartie de service rendu à la population : la masse salariale des communes représente 64,5 % de leurs produits de fonctionnement (contre 46,3 % de ceux des communes de métropole). Elle consomme 96,8 % des produits de fonctionnement hors octroi de mer.

En outre, la ressource d'octroi de mer susceptible de varier sensiblement d'une année sur l'autre, comme indiqué *supra*, est employée à financer les dépenses les plus rigides, très difficiles à réduire en raison du statut et des pratiques de gestion de la fonction publique locale.

Cette affectation de l'essentiel de l'octroi de mer à une distribution de revenus improductive contribue à son tour à la hausse des prix à la consommation par l'augmentation du revenu disponible sur un territoire restreint sans production correspondante et se traduit souvent par des impayés parfois massifs des communes et intercommunalités envers les entreprises.

Le renchérissement du coût de la vie en Guadeloupe est, ainsi, soutenu par la répartition du revenu disponible des ménages, plus forte qu'en métropole, selon l'INSEE (2018), les prix étant tirés vers le haut par le pouvoir d'achat des ménages les plus aisés.

L'écart inter-décile⁴⁵ se nourrit du poids de l'emploi public dans la population active et de la surrémunération indiciaire de 40 % dont les agents publics et assimilés bénéficient et qui leur permet de payer les prix pratiqués. Le complément de rémunération,

⁴⁴ Cf. les très nombreux rapports d'observations définitives et avis budgétaires rendus par la chambre régionale des comptes sur les communes et établissements publics locaux de Guadeloupe.

⁴⁵ L'écart inter-décile en matière de revenu mesure la répartition (dispersion statistique) du revenu entre les ménages. Le 1^{er} décile représente les 10 % des ménages les moins aisés.

improprement appelé « prime de vie chère » (et qui contribue, en réalité, à rendre la vie chère), est transposé dans une partie des entreprises qui le comptabilisent dans la partie salariale des surcoûts qu'elles invoquent.

Un moyen de limiter les effets pervers de cette ressource des collectivités serait d'en affecter une part plus importante à la section d'investissement, par un accroissement de la part de FRDE.

Ce sont *in fine* les ménages qui ne sont ni agents publics ni insérés dans le segment de l'économie locale capable d'imposer ses tarifs qui subissent l'effet de cette surévaluation des prix et s'en trouvent donc appauvris, ainsi que les personnes à la retraite ou dont les revenus se limitent aux aides sociales. En payant l'octroi de mer, la population qui ne relève pas des catégories les plus favorisées finance l'effectif surnuméraire des agents publics et la surrémunération de ceux-ci, facteurs de la hausse des prix qu'elle subit le plus sévèrement.

Dans sa réponse, la région Guadeloupe a indiqué vouloir entreprendre, dans le projet de révision tarifaire, une baisse des taux sur les produits de première nécessité, notamment ceux figurant dans le bouclier qualité-prix (BQP).

Recommandation n° 16 : **Proposer à l'État, sur la base de l'article L. 4433- 3 du CGCT, d'augmenter, en faveur de l'investissement des communes, la proportion de FRDE dans le mécanisme de répartition de l'octroi de mer.**

Recommandation n° 17 : **Diminuer les taux applicables aux produits importés de consommation courante pour lesquels il n'existe pas d'équivalent dans la production locale et qui ont un effet inflationniste, défavorable au pouvoir d'achat.**

GLOSSAIRE

- ACP : zone Afrique-Caraïbes-Pacifique
- AFR : aides à finalité régionale
- AMPI : Association des moyennes et petites industries
- APE : accords de partenariat économique
- CAF : coût-assurance-fret
- CANA : code additionnel national
- CESER : comité économique, social et environnemental régional
- CCIG : Chambre de commerce et d'industrie des îles de Guadeloupe
- GGPME : Confédération générale des petites et moyennes entreprises
- CRFP : contribution au redressement des finances publiques
- CRPA : code des relations entre le public et l'administration
- CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
- DGDDI : direction générale des douanes et droits indirects
- DGFIP : direction générale des finances publiques
- DGG : dotation globale garantie
- DGF : dotation globale de fonctionnement
- DROM : départements et régions d'outre-mer
- EPCI : établissement public de coopération intercommunale
- FERDI : Fondation pour les études et recherches sur le développement international
- FRDE : fonds régional pour le développement et l'emploi
- FTPE : Fédération des très petites entreprises
- IFER : impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux
- IGUAVIE : Interprofession guadeloupéenne de la viande et de l'élevage
- MUA : marché unique antillais
- NAF : nomenclature d'activités française
- NC8 : nomenclature combinée européenne à 8 chiffres
- ODM : octroi de mer (communal)
- ODRM : octroi de mer régional
- OME : octroi de mer externe
- OMRE : octroi de mer régional externe
- OMI : octroi de mer interne

- OMRI : octroi de mer régional interne
- PIB : produit intérieur brut
- POSEI : Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité
- QPC : question prioritaire de constitutionnalité
- RGEC : règlement général d'exemptions par catégorie
- RSA : régime spécifique d'approvisionnement (voir POSEI)
- RUP : régions ultrapériphériques
- SH4 : système harmonisé européen
- SIRENE : système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements,
- SRDEII : schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation
- STCG : syndicat des transitaires et commissionnaires de la Guadeloupe
- TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
- TFUE : traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
- TPN : taux (effectif moyen) de protection nominale
- TVA : taxe sur la valeur ajoutée
- TSC : taxe de consommation sur les carburants



Les publications de la chambre régionale des comptes
de la Guadeloupe
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane

Chambre régionale des comptes de la Guadeloupe

Parc d'activités La Providence – Kann'Opé – Bât. D – CS 18111
97181 LES ABYMES CEDEX

adresse méil. : *antillesguyane@crtc.ccomptes.fr*